



Globaal kader voor ex post evaluatie van beleidsmaatregelen voor wonen

Kristof Heylen

Marietta Haffner

Sien Winters

Auteurs:

Kristof Heylen
Marietta Haffner
Sien Winters

Datum:

november 2010

Verantwoordelijke uitgever:

Steunpunt Ruimte en Wonen
Kasteelpark Arenberg 51 bus 2429 - 3001 Heverlee
Tel: +32 (0)16/32 13 36
Email: info@steunpuntruimteenwonen.be
ISBN 000-00-000-0000-0

Dit rapport kwam tot stand met de steun van de Vlaamse Gemeenschap: Programma Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek. In deze tekst komt de mening van de auteur naar voor en niet die van de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse Gemeenschap kan niet aansprakelijk gesteld worden voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de meegedeelde gegevens.

This rapport has been realised with the support of the Flemish Community: Program for Policy Research Centre. The text contains the views of the author and not the views of the Flemish Community. The Flemish Community cannot be held accountable for the potential use of the communicated views and data.

Inhoud

Inhoud 3

Inleiding 4

1. Theoretisch kader voor ex-post beleidsevaluatie	5	
1.1 Historie beleidsanalyse als discipline	5	
1.2 Te beantwoorden vragen: wat, hoe en of?	7	
1.3 Sociale welvaartstheorie	7	
1.4 Open systeemmodel van de beleids- en beheerscyclus	10	
2. Evaluatiedesign	15	
2.1 Wat moet er geëvalueerd worden?	15	
2.2 Wat zijn de relevante noden en doelstellingen volgens de beleidsdocumenten?	15	
2.3 Wat zijn de relevante stakeholders en hoe zijn ze betrokken?	16	
2.4 Wat zijn de relevante evaluatievragen?	17	
2.5 Wat zijn goede evaluatie-indicatoren?	17	
2.6 Wat zijn de relevante technieken voor dataverzameling en analyse?	18	
2.6.1 Technieken om data te verzamelen		18
2.6.3 Technieken om data te analyseren		21
3. Uitwerking van een voorbeeld: toepassing van het evaluatiekader op 'wonen in eigen streek'	22	
3.1 Evaluatiedesign	22	
3.1.1. Inhoud en context van de maatregel		22
3.1.2 Stakeholders bij 'Wonen in eigen streek'		23
3.1.3 Doelstellingen Vlaams woonbeleid		24
3.1.4 Doelstellingen van de maatregel 'wonen in eigen streek' en veranderingsmodel		26
3.1.4 Wat wordt er onderzocht?		27
3.1.5 Welke technieken, welke data?		29
3.1.6 Taken die een administratie kan opnemen		30
4. Besluit	30	

Inleiding

De bedoeling van deze tekst is om een globaal kader uit te werken voor een ex post evaluatie van Vlaamse beleidsmaatregelen op vlak van wonen. De opdracht tot uitwerking van dit kader gaat uit van het Departement RWO, dat sedert de bestuurlijke hervorming van de Vlaamse administratie in 2006 verantwoordelijk is voor de ondersteuning van de bevoegde minister bij de voorbereiding van het Vlaamse woonbeleid. In dit verband voert de afdeling woonbeleid evaluaties uit van bestaande maatregelen. De afdeling wenst dit te doen op een consistente en wetenschappelijk verantwoorde manier. Zoals verder zal blijken, betreft het hier een ex post evaluatie.

Er bestaan uiteraard veel definities over wat evaluatie van beleidsmaatregelen ('program evaluation') precies inhoudt. Een heldere definitie treffen we aan bij het invloedrijke werk van Rossi, Freeman en Lipsey (1999, p. 4):

"Program evaluation is the use of social research procedures to systematically investigate the effectiveness of social intervention programs. More specifically, evaluation researchers (evaluators) use social research methods to study, appraise, and help improve social programs in all their important aspects, including the diagnosis of the social problems they address, their implementation and administration, their outcomes, and their efficiency"

Deze definitie maakt duidelijk dat een evaluatie kan gericht zijn op verschillende aspecten van het hele beleidsproces en kan uitgevoerd worden tijdens verschillende fasen van de beleidscyclus. De definitie maakt ook duidelijk dat bij een evaluatie gebruik gemaakt wordt van wetenschappelijke methoden en dat het de bedoeling is om iets bij te leren over de beleidsmaatregel en het beleid eventueel te verbeteren.

Op al deze aspecten zullen we in deze bijdrage dieper ingaan. Bij het voorbereiden van een evaluatie is het belangrijk dat men systematisch te werk gaat. Er dient een evaluatiedesign opgesteld te worden, idealiter vertrekkende van een theoretisch kader dat de evaluatie helpt vorm te geven op een wetenschappelijke manier. In hoofdstuk één worden –na een korte historische introductie van de discipline beleidsanalyse– twee theoretische kaders voorgesteld die kunnen aangewend worden om een ex post analyse in goede banen te leiden: de sociale welvaartstheorie en het open systeemmodel van de beleidscyclus. Ongeacht het gekozen kader zijn er steeds drie cruciale vragen die dienen beantwoord te worden bij het evalueren van een beleidsmaatregel: een wat-vraag met betrekking tot het maatschappelijke probleem, een hoe-vraag gericht op de wijze van ingrijpen en een of-vraag betreffende de afweging van de kosten en de baten van de maatregel.

In het tweede hoofdstuk komen vervolgens de verschillende stappen van een evaluatiedesign aan bod, met het open systeemmodel als vertrek kader. De eerste stappen zijn een beschrijving van de inhoud van de beleidsmaatregel precies, van de beleidscontext en de waargenomen doelstellingen van de maatregel. Ook dienen de stakeholders van de beleidsmaatregel – de betrokken partijen – te worden geïdentificeerd. Deze groepen kunnen relevante informatie aanreiken over de doelstellingen van de maatregel en welke de aandachtspunten van de evaluatie dienen te zijn. Daarna dient men de evaluatievragen en –criteria af te bakenen waarbij het theoretische kader als kapstok kan fungeren. Ook worden de relevante technieken van dataverzameling en -analyse bij een ex post evaluatie kort toegelicht. Tot slot wordt uiteengezet aan welke voorwaarden goede evaluatie-indicatoren moeten voldoen.

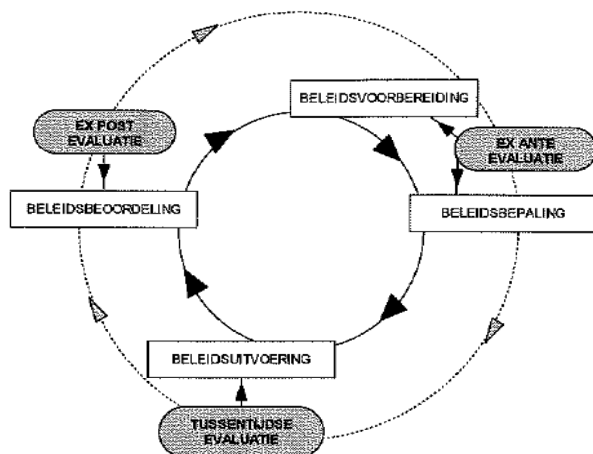
In het derde hoofdstuk wordt een voorbeeld uitgewerkt. Er wordt bekeken hoe het concept 'wonen in eigen streek' – onderdeel van het decreet grond- en pandenbeleid - in een evaluatiedesign kan gegoten worden.

1. Theoretisch kader voor ex-post beleidsevaluatie

Zoals hiervoor blijkt uit de definitie van evaluatie van beleidsmaatregelen (hier kort aangeduid met de term beleidsevaluatie), is een beleidsevaluatie een complexe aangelegenheid, die we in dit hoofdstuk nader gaan toelichten. In deze studie werken we een algemeen kader uit voor een ex post evaluatie. We beginnen daarom met een definiëring van deze term.

Ex post evaluatie

Ex post heeft betrekking op de fase in de beleidscyclus waarin de evaluatie plaatsvindt, te weten de fase van het beoordelen van het beleid nadat het beleid is uitgevoerd, zoals figuur 1 aangeeft. De ex post evaluatie wordt onderscheiden van de ex ante evaluatie en de tussentijdse evaluatie. Een ex ante evaluatie wordt uitgevoerd in de fase van de beleidsvoorbereiding met de bedoeling de beleidsplanning te ondersteunen (De Peuter et al, 2007). Swanborn (1999) noemt dit type evaluatie een 'planevaluatie'. Een tussentijdse evaluatie vindt plaats tijdens de beleidsuitvoering, waarbij het motief is om de beleidsuitvoering te verbeteren of een bijdrage te leveren aan de institutionele ontwikkeling. In Swanborn's terminologie is dit type een 'procesevaluatie'. Interessant is om op te merken dat het onderscheid tussen ex post en tussentijdse evaluatie moet worden beschouwd als een relatief modern onderscheid, aangezien in het Handboek beleidswetenschap uit 1987 van Lehning en Simons (eds.; Grünwald-Schindl en Kraan-Jetten, p. 131) het beoordelen "ten tijde en/of na afloop" als ex post evaluatie wordt aangeduid.



Figuur 1: type evaluatie, naar plaats in de beleidscyclus (uit: De Peuter, De Smedt & Bouckaert, 2007)

Een ex post evaluatie kan twee soorten motieven hebben (De Peuter et al, 2007; zie ook Grünwald-Schindl en Kraan-Jetten, 1987). Een eerste mogelijke motief is de verantwoording van de betreffende beleidsmaatregel, naar het parlement toe of naar de samenleving in zijn geheel. De maatregel kost immers geld en daar moet iets tegenover staan (legitimizing function). Daarnaast kan de ex post evaluatie de opdrachtgevers en andere betrokken diensten of organisaties iets 'leren' over de beleidsmaatregel (policy-improving function). Het motief is dan om kennis te verwerven over de verbanden tussen de problematiek, de beleidslogica en de resultaten van het beleid. Wat kan er geleerd worden uit het eventuele welslagen of mislukken van bepaalde aspecten van de interventie? Heeft de maatregel tot een verandering geleid in de samenleving, en was dit bij de groepen waarop de maatregel gericht was?

1.1 Historie beleidsanalyse als discipline

Findeisen & Quade (1985) plaatsen de start van de discipline beleidsanalyse in de tactische analyses die voor de Amerikaanse bedrijfstak defensie werden uitgevoerd in de jaren veertig. De beleidsanalyse verschoof richting de meer strategische defensievraagstukken in de jaren vijftig en zestig. In de decennia daarna stonden niet alleen defensievraagstukken centraal, maar werd de beleidsanalyse ook toegepast op

economische en sociale vraagstukken. Tabel 1 geeft een overzicht van deze ontwikkeling in de beleidsanalyse.

De verschillende onderscheiden fasen worden ook met eigen termen aangeduid, zoals operations research, systems research en policy research. Findeisen & Quade (1985) melden echter dat de gehanteerde begrippen niet overal ter wereld en zelfs niet in de landen waar men Engels spreekt dezelfde betekenis zullen hebben. Begrippen als management science en systems engineering kunnen evenzeer gebruikt. Het gebeurt ook dat de onderscheiden fasen allen met het begrip operations research worden aangeduid, melden deze auteurs. Miser & Quade (1985) geven aan dat diversiteit aan activiteiten die onder systeemanalyse worden geschaard ook met andere begrippen kunnen worden aangeduid, onder meer met operational research, operations analysis, policy analysis, policy science en systems research. De keuze hangt af van de professionele, institutionele en geografische invalshoek.

Als met zevenmijlslaarzen de vorige eeuw wordt doorkruist wat de beleidsanalyse betreft, zoals weergegeven in tabel 1, wordt uiteraard voorbij gegaan aan de continue veranderingen in doelen en methoden die plaats hebben gevonden. Tabel 1 is daarmee een sterke vereenvoudiging van de werkelijkheid, een eenvoudige crosssectie die per fase van de beleidsanalyse ook longitudinaal in beeld kan worden gebracht. Echter, aangezien het doel van de tabel is om kort en krachtig de historie van de beleidsanalyse te schetsen, volstaat het overzicht.

Tabel 1: ontwikkeling van de beleidsanalyse in de tijd

	Analyse van militaire activiteiten (operations research)	Systeemanalyse (systems analysis)	Beleidsanalyse (policy analysis)
	Jaren 40 van de vorige eeuw	Jaren 50	Jaren 60 en 70
Doelen	Ontdekking van empirische regelmatigheden in activiteiten; aanpassen ontwerp; voorspellen en testen	Allocatie van middelen; analyse van conflicten in het systeem, systeem ontwerp, systeem engineering	Formulering van probleem; analyse van consequenties en beperkingen; ontwerp van besluitvormings-procedures
Evaluatiecriteria	Technische efficiency; kostenminimalisering; outputmaximalisatie	Economische (verdelende) efficiëntie	Politieke en administratieve haalbaarheid; consensus vorming over beleid
Type besluitvorming	Unitaire besluitvorming	Groepsbesluitvorming	Publieke besluitvorming
Methoden	Statistische analyses, etc.	Micro-economische optimalisatie analyse met restricties, speltheorie, simulatie econometrie, etc.	Onder meer data analyse en grootschalige sociale experimenten
Typische toepassingen	Tactische activiteiten: logistiek, productie planning, wachtrijen, voorraadcontrole, etc.	Keuze tussen systemen: wapens, gezondheidszorg, waterbronnen, etc.	Beleid maken: velerlei beleidsterreinen

Naar Findeisen & Quade (1985, p. 50)

De tabel geeft weer dat de beleidsanalyse door de jaren heen een stuk complexer en meer “people-dominated” is geworden, terwijl in de beginperiode van de beleidsanalyse het te bestuderen en te verbeteren systeem relatief eenvoudig te structureren was en waarin technologie een zeer belangrijke rol speelde (p. xii). Dit soort problemen bestaat vandaag de dag ook nog, echter bij de beleidsanalyse is er een duidelijke verbinding met de publieke beleidsvorming en besluitvorming. Een beleidsanalyse moet de beleidsmaker helpen de juiste keuzen te maken.

1.2 Te beantwoorden vragen: wat, hoe en of?

In navolging van Baarsma en Janssen (2007, p. I) bestaat een afwegingskader voor de selectie van sturings- en beleidsinstrumenten uit het beantwoorden van drie vragen:

1. De wat-vraag: Is er een probleem? Waarom is dit een probleem? Wat is het publiek belang dat geborgd moet worden?
2. De hoe-vraag: Hoe kan zo 'efficiënt en effectief' mogelijk worden ingegrepen? Welke instrumenten zijn geschikt om het betreffende beleidsprobleem op te lossen?
3. De of-vraag: Of het ingrijpen wel welvaartsverhogend werkt? Zijn de kosten van ingrijpen hoger of lager dan de baten?

Weliswaar gaat het bij deze vragen om ex ante vragen. Deze zijn echter ook bruikbaar voor een beleidsbeoordeling. Immers, bij een beoordeling moet men ex post bepalen of het beleidsinstrument in kwestie succesvol is geweest. Idealiter heeft men voordat een beleidsinstrument wordt ontworpen en ingezet de ex ante evaluatie uitgevoerd of laten uitvoeren. Bij de ex post evaluatie kan men dan beoordelen of de ex ante veronderstellingen zijn uitgekomen (zie ook hierna).

De wat-vraag die overigens een variant is op de wat-vraag die de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het rapport aan de regering Het borgen van publiek belang heeft geponeerd (WRR, 2000, p. 9; zie ook Donner 1998 en Wolfson 1993): "welke maatschappelijke belangen merkt de overheid aan als publieke belangen, hetgeen inhoudt dat zij zich deze belangen aantrekt in de overtuiging dat deze alleen dan goed tot hun recht zullen komen?", kan worden geïnterpreteerd als de vraag naar de maatschappelijke noden. Deze noden trekt de overheid zich zodanig aan dat ze daarvoor een instrument ontwerpt om ze te lenigen. De hoe-vraag gaat vervolgens over de wijzen waarop de belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt, behartigd worden en wie de operationele verantwoordelijkheid hiervoor draagt. De of-vraag heeft tot slot betrekking op het afwegen van de kosten van overheidsingrijpen tegen de baten daarvan.

Deze vragen kunnen ons inziens gesteld worden ongeacht de theoretische invalshoek die gehanteerd wordt of het onderzoeksdesign dat geformuleerd wordt voor de beleidsevaluatie. Wij passen de vragen toe op twee theoretische kaders die gebruikt kunnen worden om de evaluatie te structureren: de welvaartseconomische benadering en het open systeemmodel van de beleids- en beheerscyclus. Beide benaderingen helpen om de verschillende stappen en aspecten bij de uitvoering van een beleidsinstrument te structureren. De eerste theorie is toegepast op de woningmarkt door onder meer Barr (1987) en Oxley (2004). In Vlaanderen is dit kader eerst toegepast op de woningmarkt door Doms et al (2001). Winters et al (2004) gebruiken ze als basis voor de modulering van een mogelijk Vlaams stelsel voor huursubsidies. Vandenbroucke et al (2007) passen de theorie concreet toe op de private huurmarkt en Haffner & Elsinga (2007) en Winters (te verschijnen) op huurprijsregulering. Het tweede theoretische kader is het open systeemmodel van de beleids- en beheerscyclus. Voor Vlaanderen is dit model gedetailleerd uitgewerkt – onder meer a.d.h.v. praktijkvoorbeelden – door het Instituut voor de Overheid (De Peuter, De Smedt & Bouckaert, 2007). Winters et al (te verschijnen) hebben dit model reeds toegepast voor de uitwerking van indicatoren voor het Vlaamse Woonbeleid en de studie over de Prestatiebeoordeling van de Sociale Huisvestingsmaatschappijen (Winters et al, 2010).

1.3 Sociale welvaartstheorie

Algemene uitgangspunten

De sociale welvaartstheorie is een toepassing van de economische theorie op de welvaartsstaat en het sociaal beleid. De kracht van de theorie bestaat er in dat ze een theoretische argumentatie biedt voor overheidsoptreden op een markt. In 'The Economics of the Welfare State' (oorspronkelijk van 1987 en later meerdere keren herwerkt) leverde Barr hiervoor een standaardhandboek (eerder uitgewerkt in Boelhouwer & Haffner, 2002).

Het vertrekpunt van deze theorie is dat een welvaarts- of verzorgingsstaat tracht welvaarts- of nutsmaximalisatie te bereiken voor overheidssubjecten, die daarbij het belang van een samenleving vertegenwoordigen, gegeven de beperkingen van smaken, technologie en inputfactoren (Barr, 1998: 69; zie

ook Hartog, 1981: 2; Koutsoyiannis 1979: 524). Algemeen gesteld, ontstaat nutsmaximalisatie als gegeven de inkomensverdeling er een toename van het nut (de welvaart) bereikt wordt, zodanig dat tenminste iemand erop vooruitgaat, zonder dat dat ten koste gaat van de welvaart van een ander (de zogenaamde Pareto optimaliteit; Barr, 1998: 73).

Bij economische efficiëntie gaat het om een efficiënte verdeling van beschikbare middelen voor welvaartsdoeleinden en over welvaartsinstrumenten, zodanig dat verstoringen op het arbeidsaanbod, de werkgelegenheid en besparingen geminimaliseerd worden. Economische efficiëntie op een markt kan volgens Barr (1998: 78 e.v.) alleen bereikt worden als aan vier criteria — standaardcriteria, zoals hij ze noemt — is voldaan (zie bijvoorbeeld ook Koutsoyiannis, 1975: 5, 154/5). Ten eerste geldt dat actoren over 'perfecte informatie' moeten beschikken, nu en in de toekomst. Het tweede criterium is 'perfecte competitie' en houdt in dat er veel vragers en aanbieders moeten zijn, zodat alle actoren gelijke marktmacht hebben en niemand de prijs kan beïnvloeden. De derde voorwaarde staat bekend als 'complete markten' wat betekent dat alle goederen en diensten waarvoor men de kostprijs wil betalen ook geleverd worden. De afwezigheid van marktfalen is het vierde criterium van een efficiënte marktwerking. Volgens Barr (1998) ontstaat het falen in de marktwerking op drie manieren: bij publieke goederen, externe effecten of toenemende schaalvoordelen (zie Boelhouwer & Haffner, 2002).

1. Publieke (collectieve) goederen vertonen drie karakteristieken die ertoe leiden dat zij niet door de markt worden aangeboden (zie ook Hartog, 1981: 167). Ten eerste geldt dat gebruikers niet uitgesloten kunnen worden van de consumptie van een dergelijk goed. Op de tweede plaats gaat de consumptie van de één niet ten koste van de consumptie van de ander (niet-rivaliteit). Tot slot kan een individu zich niet onttrekken aan een dergelijk goed (niet-afwijsbaarheid). Het klassieke voorbeeld van een publiek goed is de defensie van een land.
2. Externe effecten leiden ertoe dat een beslissing niet efficiënt is, omdat het totale nut dat ermee gemoeid is niet in de beslissing wordt meegenomen. Externe effecten zijn "invloeden die uitgaan van de consumptie of productie van de één op het nut van de ander." (Hartog, 1981: 142). Milieueffecten vormen hier het klassieke voorbeeld.
3. Bij toenemende schaalvoordelen wordt bij een verdubbeling van de input de output meer dan verdubbeld (bijvoorbeeld bij ondeelbaarheden in het productieproces; Koutsoyiannis, 1979: 80). Dat betekent dat op alle niveaus de marginale kosten lager zijn dan de gemiddelde kosten. Er wordt verlies gedraaid en zonder ondersteuning treedt de producent uit de markt. Een suboptimale productie is het gevolg.

Als voldaan is aan de standaardcriteria worden efficiëntie en de Pareto optima bereikt. Vraag en aanbod op de markten van productie en consumptie zijn dan in evenwicht tegen de zogenaamde evenwichtsprijzen. Hoewel efficiëntie van de markt volgens de sociale welvaartstheorie de belangrijkste reden is voor overheidsingrijpen, levert de theorie ook een argumentatie voor sterker overheidsingrijpen op het sociaal vlak. In de eerste plaats om meer sociale gelijkheid of rechtvaardigheid te bereiken. Dit is naast efficiëntie het belangrijkste doel van overheidsingrijpen in een welvaartsstaat. De herverdeling van middelen staat hier centraal, zodanig dat deze zowel horizontaal (herverdeling op basis van relevante factoren om de gelijke toegang voor ontvangers van een regeling te bereiken) als verticaal (herverdeling van hoge inkomens naar lage inkomens) zo gelijk mogelijk is.

Barr (1998) onderscheidt twee andere doelen van de welvaartsstaat die ook overheidsingrijpen toestaan. Dit betreft het behoud van de levensstandaard, om armoedebestrijding en economische zekerheid. In het laatste geval gaat het om het voorkomen van verwachte en onverwachte inkomensfluctuaties. In het eerste geval gaat het om de effectiviteit van het systeem: hoeveel mensen leven in armoede, met welke verschillen en voor hoe lang. Zowel gelijkheids- als efficiëntie overwegingen spelen hierbij een rol van betekenis. Sociale integratie kan ook onderscheiden worden als doel van de welvaartsstaat. Hier doelt Barr op zowel sociale waardigheid (ondersteuning zonder onnodige stigmatisering) als sociale solidariteit (ondersteuning zo veel mogelijk onafhankelijk van de sociaaleconomische status van de ontvanger).

Voor alle doelen geldt dat het ingrijpen uitvoerbaar moet zijn, dus dat de kosten de baten niet mogen overtreffen. De kans hierop wordt groter naarmate het niet alleen gaat om een zo eenvoudig en een zo transparant mogelijke uitvoering van regelingen, maar ook om het voorkomen van misbruik van regelingen.

Wat-, hoe- en of-vraag, een voorbeeld uit de Nederlandse literatuur

Voor deze studie hebben we de SEO Economisch Onderzoek publicatie 'Selectie sturingsinstrumenten – Op weg naar een roadmap –die in opdracht van het Nederlandse Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is uitgevoerd– nader bestudeerd (Baars & Janssen, 2007). In deze studie baseren de

onderzoekers zich op de welvaartseconomische uitwerking van Teulings et al (2003) 'De Calculus van het publieke belang' en werken een afwegingskader uit om een keuze te kunnen maken uit een breed scala aan bestuurlijke instrumenten.

Volgens de Calculus van het Publiek belang (Teulings et al., 2003) is er sprake van publieke belangen (wat-vraag) als er externe effecten optreden. Externe effecten treden op als er geen rekening wordt gehouden met de voor- of nadelen van het eigen gedrag op anderen. Complexe externe effecten kenmerken zich bovendien door een groot aantal betrokkenen. In dergelijke situaties is er volgens de onderzoekers sprake van marktfalen. Overigens is overheidsingrijpen in deze situaties niet altijd welvaartsverhogend. Het is van belang dat de baten van het ingrijpen de kosten overtreffen. Zo niet, dan is het overheidsfalen groter dan het marktfalen (Hof et al., 2006).

De SEO-studie onderscheidt drie groepen van motieven voor overheidsingrijpen (uit Elsinga et al., 2008):

1. Complexe externe effecten: schaaffecten en marktmacht; externe effecten in engere zin en asymmetrische informatie en heterogene kwaliteit
2. Hervreiding van inkomen
3. Paternalisme

De eerste stap in het uitwerken van een afwegingskader voor instrumentkeuze die Baars & Janssen (2007), maken op basis van studie van Teulings et al. (2003) is op zoek te gaan naar het antwoord op de wat-vraag, de vraag naar het motief van overheidsingrijpen (welk publiek belang moet worden gewaarborgd?). Het motief moet worden afgeleid uit het probleem. Allereerst is de vraag of het probleem ontstaat door "marktfalen", een inefficiënt werkende markt. Men vraagt zich af of er sprake is van een extern effect, een publiek goed, monopolieacht/bepreking concurrentie, informatieproblemen/asymmetrie of hoge transactiekosten. In deze vragen zien we de standaardcriteria van Barr (1998) terug: het concept marktfalen¹ volgens Barr (de eerste twee), perfecte competitie en perfecte informatie. De vraag naar hoge transactiekosten komt (grotendeels) overeen met de standaardis van complete markten in de zin dat als de transactiekosten te hoog zijn (bijvoorbeeld bij onoverkomelijke moeilijkheden met eigendomsrechten), is de markt incompleet.

Naast marktfalen kan het probleem ook ontstaan als zonder overheidsingrijpen uit politiek of maatschappelijk oogpunt een onacceptabele verdeling van inkomen ontstaat. Ook hier zien we de benadering van Barr (1998) terug.

Het probleem dat overheidsingrijpen nodig heeft kan ook ontstaan als de politiek vindt dat goed geïnformeerde individuen verkeerde keuzes maken. In deze context wordt het begrip paternalisme gehanteerd (uit Boelhouwer & Haffner, 2002; Hartog, 1981; SER, 1989; Hoogendijk, 2000). Paternalisme houdt in dat de overheid een informatietekort bij de burger constateert — bijvoorbeeld het belang van goed wonen voor zichzelf onderschatten of niet goed genoeg behartigen — waardoor de overheid meent te moeten ingrijpen in de markt. In economische termen betekent dit dat het nut dat de overheid aan een bepaald goed/dienst toekent hoger is dan de burger dat doet of bepaalde groepen burgers dat doen. Dergelijke goederen/diensten worden ook wel met de term bemoei-goederen aangeduid. In het Engels wordt het onderscheid tussen de begrippen "merit" en "demerit goods" gebezigd (Hartog, 1981: 153). In het eerste geval wil de overheid de consumptie stimuleren (bijvoorbeeld openbaar vervoer, onderwijs en goede huisvesting). In het laatste geval juist niet, omdat de consumptie schadelijk wordt geacht voor de consument (bijvoorbeeld de consumptie van tabak en alcohol). Barr (1998: 89) noemt het bemoeigoederenargument een politiek-economisch argument van de overheid om in te grijpen op een markt.

¹ De beide definities van marktfalen dekken zich niet helemaal, zoals de oplettende lezer bemerkt zal hebben. Verschillende auteurs hanteren dan ook iets andere definities van marktfalen (zie onder meer Theeuwes, 2004 en Elsinga et al, 2008).

Het door de overheid geconstateerde informatietekort van de burger kan op twee manieren worden geïnterpreteerd: een huidig of een toekomstig informatietekort. Als gevolg van een huidig informatietekort zouden burgers zich “vergissen” in hun keuze (Hartog, 1981: 155). Het toekomstige informatietekort wordt veroorzaakt doordat de overheid vindt dat de burger een te korte horizon hanteert. Met name bij “generatie-omspannende goederen” (Hartog, 1981: 156), zoals bijvoorbeeld woningen, speelt dit argument een belangrijke rol. De SER (1989: 11) duidt het toekomstig informatietekort aan met de term ontwikkelingsmotief: de kwaliteit van woningen zou op de (inkomens)-groei en de toekomstige wensen van huishoudens afgestemd moeten worden. De burger zelf zou dat wegens een te korte tijdshorizon niet of in onvoldoende mate doen. Duurzaam en aanpasbaar bouwen zijn moderne voorbeelden van een mogelijk toekomstig informatietekort van de burger.

Tot slot argumenteren Baars & Janssen (2007: ii) dat het probleem dat overheidsingrijpen nodig zou kunnen maken ook kan ontstaan door “overheidsfalen of reguleringsfalen”. Dit is het falen dat gepaard gaat met overheidsoptreden. Het levert maatschappelijk ongewenste effecten op.

Als een van de voorgenoemde problemen zich voordoet, is er volgens deze uitwerking van de welvaartseconomie reden tot overheidsingrijpen. Het beantwoorden van de wat-vraag geeft zo de redenen van overheidsingrijpen weer en daarmee de doelstelling van het overheidsingrijpen. Vanuit een ex ante benadering bezien is de volgende stap de keuze van een instrument om het publieke belang te dienen. De hoe-vraag luidt immers: hoe is het publieke belang zo efficiënt en effectief mogelijk te waarborgen? Vanuit een ex post benadering en de evaluatie van één instrument, zal de hoe-vraag iets moeten worden aangepast: hoe voldoet de voorliggende overheidsmaatregel in het borgen van het publieke belang. De of-vraag is in beide gevallen op een eensluidende manier te formuleren en leidt ertoe dat de (verwachte versus gemaakte) kosten en baten van de instrumenten of het instrument worden afgewogen om te komen tot een oordeel. In het ex ante geval gaat om de keuze voor het meest geschikte instrument of pakket van maatregelen. In het ex post geval gaat het om een oordeel over of de maatschappelijke baten die de kosten overtreffen.

1.4 Open systeemmodel van de beleids- en beheerscyclus

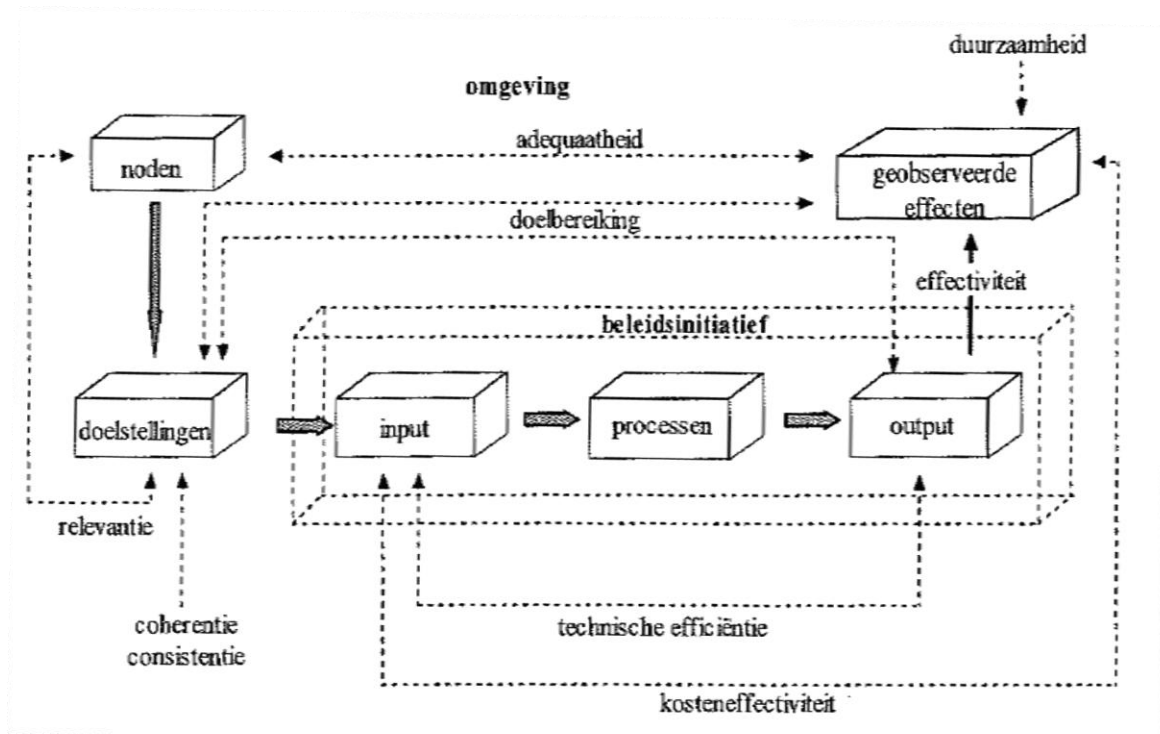
Algemene uitgangspunten

Het is eveneens een interessante optie om te vertrekken van het open systeemmodel van de overheid. Dit kader helpt de evaluator bij het verhelderen van de logica van de te evalueren beleidsmaatregel en is breder en flexibeler dan het welvaartseconomische kader dat in de welvaartseconomie wordt gebruikt. Het helpt bovendien om evaluatiecriteria aan te duiden en bepaalde evaluatievragen voorop te stellen.

Het open systeemmodel plaatst de beleids- en beheerscyclus van de overheid in een maatschappelijke context. Binnen de samenleving zijn er bepaalde noden die om een beleidsinterventie vragen. Deze interventies/maatregelen hebben zowel strategische als operationele doelstellingen. Zo bestaat er een maatschappelijke nood aan betaalbare woningen, die vraagt om bepaalde gerichte beleidsmaatregelen zoals de huursubsidie. De strategische doelstelling hierbij is om ‘wonen beter betaalbaar te maken’, terwijl ‘tussenkomen in de huurprijs voor bepaalde (zwakkere) groepen’ de operationele doelstelling is.

Om deze doelen te bereiken worden er middelen ingezet vanuit de overheid. Deze middelen vormen de ‘input’ in het open systeemmodel. Bij de huursubsidie zijn dit de financiële middelen met betrekking tot de subsidies en de werkingskosten van de betrokken administratie. Via bepaalde processen worden deze middelen omgezet in producten of diensten (beleidsacties), die de output wordt genoemd. Processen die van toepassing zijn bij de huursubsidie zijn bijvoorbeeld de aftoetsing van de kandidaten aan de voorwaarden en de berekening van de subsidie op basis van bepaalde gezinskenmerken. De output is dan de huursubsidie zelf. Deze output heeft de bedoeling om een bepaalde verandering in de samenleving te bewerkstelligen. Deze veranderingen worden aangeduid als de ‘geobserveerde effecten’. Het beoogde effect van de huursubsidie is wonen beter betaalbaar te maken.

De operationele doelstellingen staan in relatie tot de output terwijl de strategische doelstellingen betrekking hebben op de effecten. Figuur 2 toont de samenhang tussen de verschillende componenten van het model (De Peuter et al, 2007).



Figuur 2: evaluatiecriteria afgeleid uit het open systeemmodel van de beleids- en beheerscyclus (uit: De Peuter, De Smedt & Bouckaert, 2007)

De literatuur die we hier gebruiken om het open systeemmodel van de beheers- en beleidscyclus te beschrijven stelt dat er afhankelijk van het type evaluatie dat men voor ogen heeft, er evaluatiecriteria afgeleid kunnen worden uit het model (De Peuter et al, 2007). Er wordt een onderscheid aangebracht naar de onderdelen ervan die tijdens de ex ante evaluatie aan de orde komen en de tegenhangers in de ex post evaluatie. Deze beschrijven we nu nader.

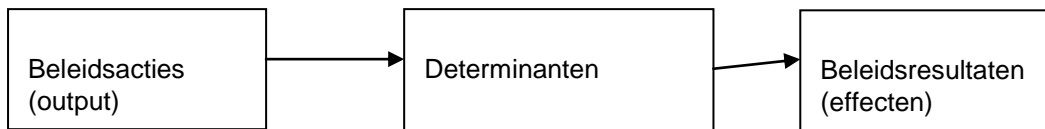
Ex ante evaluatie

Bij een ex ante evaluatie kan men bijvoorbeeld focussen op de link tussen de maatschappelijke noden en de doelstellingen, om na te gaan of de maatregel in kwestie wel maatschappelijk relevant is (beleidsrelevantie als criterium). Een evaluatie op basis van relevantie is zinvol bij het opstarten van een beleid. Vanuit politiek oogpunt kan zulk een evaluatie voor een zekere legitimering van het beleid zorgen, aangezien kan aangetoond worden dat de doelstelling effectief betrekking heeft op een maatschappelijke nood. Op administratief vlak kan men dan weer een onnodige verspilling van tijd en middelen vermijden.

Daarnaast kan men bij een ex ante evaluatie dieper ingaan op de coherentie en consistentie van het beleid. Vaak wordt er immers een pakket aan maatregelen uitgewerkt die allen gericht zijn op één doelstelling. Deze dienen afgestemd te zijn op elkaar en tegenstrijdige effecten dienen vermeden te worden. Wanneer er een maatregelenpakket wordt uitgewerkt om meerdere doelstellingen te bereiken, is het risico reëel dat bepaalde maatregelen interfereren met elkaar. Dit risico is nog groter wanneer er doelstellingen aan bod komen uit meerdere beleidsdomeinen. De 'coherentie' van het beleid verwijst naar de samenhang van de maatregelen binnen één beleidsdomein, terwijl de 'consistentie' betrekking heeft op de samenhang van de doelstellingen over meerdere beleidsdomeinen heen. Een ex ante evaluatie binnen het beleidsdomein wonen zou bijvoorbeeld gericht kunnen zijn op de coherentie van de maatregelen die tot doel hebben de woningkwaliteit te verbeteren.

Bij een ex ante evaluatie kan men eveneens een analyse maken van de interne logica oftewel de achterliggende theorie van een potentiële maatregel. Rossi et al (1999) noemen dit de 'program impact theory'. De Peuter et al (2007) verwijzen in deze context naar het vaak gehanteerde 'veranderingsmodel'.

Hiermee wordt een beeld geschetst van de relatie tussen de beleidsacties en de maatschappelijke resultaten van de maatregel. Het model betreft een causale keten met drie componenten: de beleidsacties, de determinanten en de beleidsresultaten, zoals figuur 3 weergeeft.



Figuur 3: verandermodel (uit: De Peuter, De Smedt & Bouckaert, 2007)

De beleidsacties komen overeen met de output van het beleid. De determinanten zijn de elementen die veranderd dienen te worden door de beleidsacties om tot een verandering in de samenleving te komen (het beleidsresultaat). Het zijn de hefboomen waar de beleidsactie dienen op in te spelen. Indien men op voorhand niet kan aantonen dat er een causaal verband zal bestaan tussen de output en de effecten van een potentiële maatregel – op basis van andere beleidsvoorbeelden of empirische studies - heeft het weinig zin om deze maatregel in te voeren. De causale keten kan in sommige gevallen slechts van kracht zijn indien er aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan. In dit geval is dan ook nuttig om de randvoorwaarden – ook de modererende variabelen genoemd – in kaart te brengen.

Een ander evaluatiecriterium bij een ex ante evaluatie is de kosteneffectiviteit, oftewel het verband tussen de input van middelen en de verwachte geobserveerde effecten. Men kan op voorhand afwegen of het beleidsinitiatief de investering wel waard is. Dit kan a.d.h.v. een kosten-batenanalyse of een kosteneffectiviteitsanalyse. Het is interessant om deze technieken in te zetten wanneer men bij de beleidsvoorbereiding dient te kiezen tussen verschillende mogelijke opties.

Ex post evaluatie

Voor een ex post evaluatie reikt het open systeemmodel twee evaluatiecriteria aan: de doelbereiking en de beleidseffectiviteit.

Wanneer doelbereiking als criterium wordt vooropgesteld, gaat men onderzoeken in welke mate de beleidsacties en maatschappelijke effecten zijn gerealiseerd in de periode dat de beleidsmaatregel actief is geweest. Hierbij wordt gekeken naar de effecten in de samenleving, maar niet naar de oorzaken van de maatschappelijke veranderingen. Er wordt dus niet onderzocht in welke mate de beleidsacties de effecten hebben veroorzaakt. Dit type evaluatie is dus eerder beschrijvend van aard. Er kunnen dan ook weinig conclusies worden getrokken over de werking van de maatregelen. Er wordt gefocust worden op de twee fasen van het veranderingsmodel (de output en de effecten), zonder evenwel het causale mechanisme te onderzoeken. Om deze effecten en de output in kaart te brengen dient er in eerste instantie duidelijkheid te zijn over de operationele en strategische doelstellingen.

Met een outputmeting kan men een interne verantwoording – binnen de administratie, overheid - worden gegeven van het beleid. Er kan worden aangetoond dat de operationele doelstellingen al dan niet worden gehaald. Wil men een externe verantwoording geven van het beleidsinstrument, dan is een effectenmeting niet voldoende. Men weet dan immers niet in welke mate de gemeten effecten het gevolg zijn van de beleidsacties. Met louter een output- en effectenmeting voldoet men ook niet aan het criterium van 'beleidsleren'. Deze metingen zijn een noodzakelijke stap bij het 'beleidsleren', maar dienen aangevuld te worden door een analyse van de causale verbanden (De Peuter et al, 2007).

Indien beleidseffectiviteit ('effectiviteit' in figuur 2) als criterium wordt gekozen, wordt er gekeken naar het verband tussen de output (de beleidsacties) en de geobserveerde effecten. De vraag hierbij is in welke mate de effecten in de samenleving veroorzaakt worden door de beleidsmaatregel; in welke mate de strategische doelstellingen worden bereikt door het beleid. De causaliteit die in de beleidsmaatregel zit vervat, staat dan centraal. Alle aspecten van het 'veranderingsmodel' komen bij dit type evaluatie aan bod. Het is aan de evaluator om de interne logica en de determinanten van verandering in kaart te brengen.

Vooraleer de beleidseffectiviteit van een maatregel te bestuderen, is het nuttig om te bekijken of de interne logica – het veranderingsmodel – bij de maatregel wel klopt. Indien er zich hier een logisch probleem voordoet, is het weinig waarschijnlijk dat de maatregel ‘effectief’ is. Het ‘falen’ van een maatregel kan zowel het gevolg zijn van een falende ‘programmatheorie’ als van een falende implementatie (Rossi et al, 1999).

Om de effectiviteit te meten, dient er een effectmeting uitgevoerd te worden vóór en na de invoering van de maatregel. Idealiter wordt er dan een vergelijking gemaakt tussen het effect voor de groep waarop de maatregel gericht was (het zogenaamde ‘policy on’ scenario) en het effect voor de groep die niet te maken had met de maatregel (het ‘policy off’ scenario). Door de effecten voor deze groepen te vergelijken kan men een juiste inschatting maken van het werkelijke effect van de maatregel.

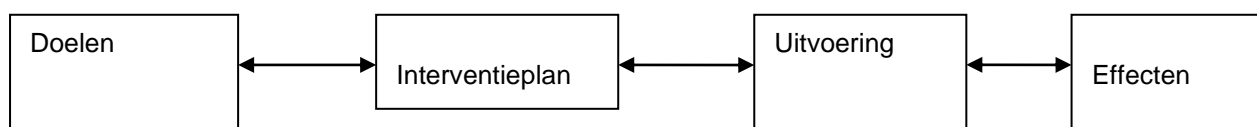
Mits een correct uitgevoerde effectenevaluatie kan men een externe verantwoording leveren voor het gevoerde beleid en de inzet van de publieke middelen. De resultaten kunnen – indien ze positief uitvallen – bijdragen tot de legitimiteit van het beleid. Ook kan men met een correcte effectenevaluatie iets ‘leren’ voor het beleid. Het beleid kan op basis van de evaluatie bijgesteld, stopgezet of verlengd worden. Een loutere outputmeting is een veel minder sterke basis om beleidsaanpassingen te verantwoorden (De Peuter et al, 2007; Rossi et al, 1999).

Van ex ante naar ex post evaluatie

Zoals hiervoor al bleek kan een veranderingsmodel niet alleen aangewend worden bij een ex ante evaluatie, maar evenzeer bij een ex post evaluatie. Het is dan de bedoeling om de interne logica van de beleidsmaatregel te reconstrueren. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er iets schort aan de logica van het veranderingsmodel. Het is belangrijk dat een beleidsmaatregel is opgebouwd volgens logisch causale principes (De Peuter et al, 2007).

Grünwald en Schindl (1987) gaan zelfs verder dan dat en stellen dat bij een ex post evaluatie niet alleen gekeken kan worden naar de interne logica boven op de traditionele evaluatie die zich primair richt op de relatie tussen doelstellingen en effecten. Zoals in figuur 4 is weergegeven staan het plan van interventie (de interne logica) en de uitvoering tussen de doelen en de effecten. Als het beleid faalt en de gewenste maatschappelijke effecten niet worden bereikt zou dat veroorzaakt kunnen worden door de uitvoering of door een onjuist verondersteld interventieplan. Ex post evaluatie met deze elementen noemen de auteurs een uitgebreid effectiviteitsonderzoek.

Uitvoering en interventieplan kunnen om diverse redenen roet in het eten werpen. Wat de uitvoering betreft neemt de kans op tekort schieten toe bij grootschalige programma’s met veel nieuwe elementen en veel betrokken actoren op verschillende bestuurlijke niveaus. Bij het interventieplan kan een verkeerde interne logica of een verkeerde inzet van middelen leiden tot falend overheidsingrijpen. De interne logica wordt door verschillende auteurs anders genoemd (zie ook hiervoor). Grünwald en Schindl (1987) geven hier de volgende opsomming: het impact model, de beleidstheorie of de sturingstheorie. In alle gevallen gaat het om de “veronderstelde relatie tussen middel en doel” (p. 140). Het gaat fout als de sturingstheorie niet opgaat. De kans daarop wordt groter naarmate deze berust op een keten van veronderstellingen. Maar het kan ook zijn dat het impact model weliswaar stoelt op een juiste of gedeeltelijk juiste redenering, maar dat de vertaling van redeneringen naar interventies niet correct is. Het kan ook fout gaan als de sturingsideeën in bepaalde situaties niet toepasbaar blijken te zijn of als de context is gewijzigd in de implementatiefase in vergelijking met de veronderstelde omstandigheden.



Figuur 4: elementen van een uitgebreide effectiviteitsevaluatie; de klassieke beleidsevaluatie heeft betrekking op de beoordeling van de effecten in het licht van de doelstelling (uit: Grünwald & Schindl, 1987)

De uitgebreide effectiviteitsevaluatie gaat volgens Grünwald en Schindl (1987) uit van zogenoemde interne standaarden. Daarmee worden de verschillende relaties tussen doelen en middelen/beleidstheorie, tussen doelen en effecten en tussen het interventieplan en de uitvoering op basis van standaarden geëvalueerd die ontleend worden aan het gehanteerde beleidsmodel. Men kan echter ook uitgaan van externe standaarden waardoor een model ontstaat dat gaat lijken op het open systeemmodel van de beleids- en beheerscyclus, ook al wordt er niet op alle aspecten dezelfde terminologie gehanteerd. Men gaat uit van onder meer het maatschappelijke probleem dat in hogere waarden wordt vertaald. De evaluatie betreft dan de doeleinden van de overheidsinterventie. Bij het interventieplan moet rekening worden gehouden met wijzigende omstandigheden (vereisten). Bij de uitvoering zijn de lokale omstandigheden van belang. Deze kunnen worden gemonitord. Bij de te bereiken doelgroep moet de coverage (het bereik) worden geëvalueerd en bij de te leveren prestatie gaat het om een inspanning die geëvalueerd kan worden. Bij de effecten wordt de efficiency geëvalueerd (vereisten met betrekking tot kosten) en de effecten als het gaat om de maatschappelijke behoeften en doelen die worden behaald.

Wat-, hoe- en of-vraag

Uit het voorgaande moeten we concluderen dat een ex post evaluatie zo breed of zo smal kan worden opgezet als noodzakelijk geacht wordt, gezien de evaluatievraag die voorligt. Idealiter sluit ook de ex post benadering aan op de ex ante uitgangspunten. Het open systeem model van de beleids- en beheerscyclus biedt de mogelijkheden om een eenvoudige of een meer uitgebreide evaluatie toe te passen op basis van interne en externe standaarden.

Aangezien het gaat om een evaluatiemodel, en dit hoofdstuk startte met de stelling dat elke evaluatie in drie vragen samen te vatten is, doen we tot slot van deze paragraaf een poging daartoe:

- De wat-vraag gaat over de doelstelling van overheidsingrijpen of van de maatregel. In termen van het open systeemmodel spreken we dan over de noden en doelstellingen van de maatregel (wat is de publieke taak?) en de coherentie en consistentie tussen beide. Tevens is ook de relevantie van de doelstelling in het kader van de publieke taak van belang.
- Voor de hoe-vraag –hoe werkt de voorliggende overheidsmaatregel in op het publieke belang?– is de beleidstheorie oftewel het veranderingsmodel relevant. In termen van het open systeemmodel interpreteren wij het zo dat het gaat om de verklaring waarom het beleidsinitiatief (de output) een bijdrage levert aan de doelstellingen en hoe het de geïdentificeerde noden in de maatschappij lenigt (causale verbanden). Het gaat hier om de effectiviteit van de beleidsmaatregel.
- Bij de of-vraag gaat het volgens Baarsma en Janssen (2007) om analyses van maatschappelijke kosten en baten van het instrumentarium in kwestie. Men gaat na 'of' de maatregel het waard was om ingevoerd te worden, waarbij een afweging wordt gemaakt tussen de kosten (input) en de baten (effecten, output). Bij de bepaling van de kosten gaat men verder dan de uitvoeringskosten alleen. Zo worden bijvoorbeeld ook de kosten van belastingheffing of van marktverstoringen meegenomen. De baten hebben betrekking op de maatschappelijke voordelen van het instrumentarium. In het open systeemmodel vinden we de 'of-vraag' terug bij de evaluatiecriteria 'kosteneffectiviteit' en 'technische efficiëntie'.

2. Evaluatiedesign

In dit hoofdstuk presenteren we een stappenplan voor de uitvoering van een ex post evaluatie. We gebruiken hierbij het open systeemmodel van de beleids- en beheerscyclus als theoretisch kader. We prefereren dit model aangezien het breder, gemakkelijker toepasbaar en flexibeler is dan het welvaartseconomische kader dat in de welvaartseconomie wordt gebruikt. Het helpt bovendien om evaluatiecriteria aan te duiden en bepaalde evaluatievragen voorop te stellen. Het open systeemmodel geeft de inhoudelijke relaties weer, maar niet altijd de volgorde van de analyse. Het gaat om een procesbeschrijving van de evaluatie.

Binnen de evaluatieliteratuur bestaat er een discussie over het nodige wetenschappelijke gehalte van beleidsevaluaties. In een invloedrijk artikel stelt Campbell (1969) het volgende:

'policy and program decisions should emerge from continual social experimentation that tests ways to improve social conditions'.

Volgens deze stroming dienen evaluaties met de meest geschikte sociaalwetenschappelijke methoden te worden uitgevoerd en wordt er idealiter vertrokken van theoretische kaders om de evaluatievragen en – criteria te bepalen. Het hoeft geen betoog dat deze zienswijze duidelijke gevolgen heeft voor de haalbaarheid van allerhande evaluaties en het nodige budget. Het is immers geen evidentie om op een wetenschappelijke manier causale relaties aan te tonen tussen beleidsmaatregelen en geobserveerde effecten. Hiervoor zijn veel tijd en middelen nodig, en onderzoekers die de nodige kennis van zaken hebben.

Daartegenover stellen anderen dat het doel van een beleidsevaluatie sterk verschilt van de doelstellingen van wetenschappelijk onderzoek. Zo meent Cronbach (1983) dat evalueren 'meer kunst dan wetenschap' is en dat evaluaties dienen uitgevoerd te worden op maat van de opdrachtgevers en stakeholders.

Het zal er in de praktijk dus op aankomen een werkbare balans te vinden tussen een wetenschappelijke aanpak – die leidt tot betrouwbare resultaten – en een aanpak die resulteert in nuttige, betekenisvolle conclusies voor de beleidsverantwoordelijken en de stakeholders. Waarop de nadruk dient te liggen, kan ook afhangen van het motief van de evaluatie (beleidsleren, interne of externe verantwoording, ...) (Rossi et al, 1999).

2.1 Wat moet er geëvalueerd worden?

Bij de beschrijving van 'wat er juist geëvalueerd dient te worden' is het belangrijk om concreet de beleidsinhoud en -context van de maatregel te beschrijven. Wat houdt de maatregel in kwestie precies in? Wat is de input en wat zijn de processen? Binnen welk beleidsdomein bevindt hij zich? Welke zijn de uitvoerende instanties? Verder dient bepaald te worden voor welke periode de evaluatie zal uitgevoerd worden. Mogelijk moet er ook geografisch een keuze gemaakt worden (welke regio?), afhankelijk van wat men te weten wil komen.

2.2 Wat zijn de relevante noden en doelstellingen volgens de beleidsdocumenten?

De analyse van de doelstellingen gaat idealiter verder dan louter een oplistings van de doelstellingen die worden aangetroffen in de officiële documenten. Swanborn (1999) omschrijft de doelstellingenanalyse als een 'systematische, simultane analyse van doeleinden voor diverse groepen van wie de positie of belangen door de interventie beïnvloed kunnen worden'. Er kan hierbij een onderscheid gemaakt worden tussen de fundamentele doelstellingen van een instrument (meer algemene concepten zoals kwaliteit van het bestaan, tolerantie, ...) en de instrumentele doeleinden (wat er concreet gerealiseerd dient te worden). De fundamentele doeleinden zijn dan weer geënt op meer abstracte algemene principes, zoals rechtvaardigheid, vrijheid en in geval van het woonbeleid 'recht op wonen'. In de terminologie van de beleids- en beheerscyclus staan de fundamentele doelstellingen gelijk met de 'strategische doeleinden' en is

een 'operationele doelstelling' synoniem voor een instrumentele doelstelling, zoals bijvoorbeeld het verhogen van het aanbod aan sociale woningen.

Idealiter worden de doelstellingen van een beleidsinstrument duidelijk uit de wetgeving en officiële beleidsdocumenten afgeleid en met name uit de beleidsdocumenten die het instrument in kwestie introduceren of de weg vrij maken voor de introductie van het instrument in kwestie. Deze zullen zich in het beste geval oriënteren aan uitgebreide probleemanalyse waarop het beleidsinitiatief een reactie formuleert.

Om de doelstellingen te structureren, kan men vertrekken van verschillende uitgangspunten. Zo is het mogelijk om van een 'normatief uitgangspunt' – een strategische doelstelling - te vertrekken, waarbinnen de operationele doelstellingen van de te evalueren maatregel kunnen geplaatst worden. In geval van het woonbeleid kan men vb. vertrekken van één of meerdere van de strategische doelstellingen die zijn opgenomen in de Vlaamse Wooncode. Een andere mogelijkheid is om te vertrekken van de operationele doeleinden zoals die terug te vinden zijn in de officiële documenten, om dan vervolgens hieruit de strategische doeleinden af te leiden. Zo zou men bijvoorbeeld eerst kunnen kijken naar de concrete operationele doelstellingen van de renovatiepremie om dan vervolgens hieruit af te leiden wat de strategische doelstellingen zijn. Deze strategische doelstellingen hoeven niet noodzakelijk afkomstig te zijn uit officiële beleidsbronnen.

Een systematische aanpak bij het uitklaren van de doelstellingen van een maatregel heeft als voordeel dat de verschillende doelstellingen hiërarchisch geordend worden, een logische structuur krijgen. Een doelstellingsanalyse helpt verder ook om de consistentie van de doelstellingen te beoordelen. Wanneer meerdere instrumenten binnen eenzelfde beleidsthema worden geëvalueerd, kan men een zicht krijgen op de consistentie van de doelstellingen over de maatregelen heen. Swanborn geeft bovendien ook aan dat de doelstellingsanalyse ook de functie heeft om bepaalde 'taboes' te doorbreken.

2.3 Wat zijn de relevante stakeholders en hoe zijn ze betrokken?

Het is de taak van de evaluator om de verschillende stakeholders van de betreffende maatregel te identificeren. De stakeholders zijn de actoren die een individueel of collectief belang hebben bij de beleidsmaatregel. Er zijn verschillende categorieën van stakeholders: de beleidsmakers, de uitvoerders van het beleid, de doelgroep(en) van het beleid en derden die onrechtstreeks voor- of nadelen van de maatregel ondervinden. Allen hebben ze op één of andere manier te maken met de maatregel in kwestie. In eerste instantie is het de taak van de evaluator om de stakeholders te identificeren.

Daarnaast dient beslist te worden in welke mate deze groepen betrokken zullen worden bij de evaluatie. In de literatuur bestaat er geen eensgezindheid over de gewenste mate van betrokkenheid van de stakeholders –belanghebbenden– bij de evaluatie. Zo zijn er auteurs die stellen dat de ambities van de beleidsmakers van secundair belang zijn en dat de evaluatie louter wetenschappelijk dient te blijven. Anderzijds is er de "empowerment evaluation" methode die stelt dat een evaluatieproces de maatschappelijke positie van bepaalde groepen kan versterken. Binnen zulk een benadering heeft de evaluator een rol van begeleider terwijl de betrokken stakeholders de evaluatie grotendeels zelf uitvoeren. Deze twee zienswijzen zijn de uitersten van een continuüm. In de meeste gevallen ligt de betrokkenheid van de stakeholders ergens tussen deze twee polen (De Peuter et al, 2007).

Stakeholders kunnen meehelpen om de doelstellingen van een maatregel te verhelderen, wanneer deze niet duidelijk worden uit de officiële beleidsdocumenten. Ze kunnen ook mee de richting van de evaluatie aangeven; wat we te weten willen, komen met de evaluatie. Hiervoor kijken we in een eerste instantie naar de initiator/uitvoerder van de interventie. Deze is meestal tegelijk ook de opdrachtgever van de studie. De initiator is degene die geld en energie steekt in een bepaalde maatregel om een bepaald doel te bereiken, wat het logisch maakt om zijn gestelde verwachtingen over de evaluatie mee te nemen. Deze verwachtingen vindt men doorgaans in de wetgeving of begeleidende teksten, zoals een memorie van toelichting.

De belangen van de andere betrokken groepen kunnen in het verlengde van liggen van de belangen van de opdrachtgever, maar kunnen ook daarmee conflicteren. Zij kunnen dus andere verwachtingen en aandachtspunten naar voor schuiven wat betreft de evaluatie. Het is belangrijk om ook deze in kaart te brengen. Het kan gaan om de opinie van de doelgroepen, beroepsverenigingen, koepelorganisaties, etc. Het is de taak van de evaluator om alle relevante invalshoeken aan bod te laten komen (Swanborn, 1999).

2.4 Wat zijn de relevante evaluatievragen?

Wanneer de consultatie van de stakeholders en de theoretische denkoefening de nodige aandachtspunten, vragen en criteria hebben opgeleverd, zal het nodig zijn hieruit een selectie te maken. Daarbij is het interessant om nog eens te bekijken om welk type vragen het finaal gaat. Zo kan er een onderscheid gemaakt worden tussen beschrijvende en causale vragen. Eerstgenoemde vragen hebben tot doel een beschrijving te maken van de toestand, van de output of de effecten. De causale vragen hebben daarentegen betrekking op verbanden tussen oorzaak en gevolg. Deze vragen zijn gericht op het verwerven van inzicht in de effecten van het beleid. Ze komen aan bod bij het criterium 'beleidseffectiviteit'.

Het is nuttig om volgende checklist te overlopen om te gaan of de vragen relevant en goed geformuleerd zijn (De Peuter et al, 2007):

1. Voor wie is de informatie bestemd? Wie zal de evaluatieresultaten gebruiken?
2. Zal het antwoord op de vraag nieuwe informatie opleveren?
3. Bevat het antwoord belangrijke informatie om beleidskeuzes te maken?
4. Brengt de vraag de afbakening en/of de begrijpbaarheid van de evaluatie niet in het gedrang?
5. Zal het antwoord op de vraag daadwerkelijk een impact hebben op het beleid?
6. Is het mogelijk de vraag te beantwoorden, gegeven de beperking op het vlak van capaciteit (budget, personeel, tijd, expertise)
7. Is het mogelijk de vraag te beantwoorden, gegeven de beleidscontext (stand van zaken beleid, beschikbaarheid en/of verzamelbaarheid van data, politieke gevoeligheid, ...)?

Typische vragen die bij een ex post evaluatie aan bod komen, zijn de volgende (Rossi et al, 1999):

- Zijn de doelstellingen m.b.t. tot de output en de effecten bereikt? (indien er duidelijke doelstellingen zijn vooropgesteld)
- Zijn de effecten zoals verwacht? Werk de logica van het 'veranderingsmodel' in de praktijk?
- Zijn er eventueel neveneffecten?
- Zijn bepaalde delen van de doelgroep meer bereikt dan andere?

2.5 Wat zijn goede evaluatie-indicatoren?

De Peuter et al (2007) geven een overzicht van de criteria waaraan goede indicatoren moeten voldoen. Een goede indicator:

- maakt gebruik van de beleidstheorie;
- vertrekt van bestaande meetpraktijken;
- vertrekt van de kennis van stakeholders;
- meet slechts één aspect van het meetobject (specificiteit);
- is meetbaar, d.w.z. dat het technisch haalbaar is om de gegevens te verzamelen;
- is afgesproken, d.w.z. steunt op een zo breed mogelijke consensus van alle stakeholders;
- is relevant voor wat men wil meten;
- is begrijpbaar voor de gebruikers.

Verder is het nodig om na te gaan of de nodige data beschikbaar zijn. Indien de nodige data niet voorhanden zijn, kan men beslissen om deze zelf te verzamelen. Hierbij dient men de kosten en baten van deze extra informatie af te wegen.

Een output- en/of effectenmeting kan eenmalig georganiseerd worden maar kan ook resulteren in een permanente opvolging a.d.h.v. een monitoringsysteem. Het Steunpunt Ruimte en Wonen heeft bijvoorbeeld een systeem voor monitoring van het Vlaamse woonbeleid uitgewerkt (Winters et al, te verschijnen). De indicatoren die hierin zijn opgenomen kunnen uiteraard worden aangewend bij de geplande evaluatie van het woonbeleid. Bij de uitwerking van dit monitoringsysteem werd vertrokken van de strategische doelstellingen van het woonbeleid zoals ze in beleidsteksten werden onderscheiden. Per doelstelling werden vervolgens de meest geschikte (beschikbare) indicatoren weerhouden. Deze indicatoren hebben zowel betrekking op de output van de maatregelen als de effecten in de samenleving.

2.6 Wat zijn de relevante technieken voor dataverzameling en analyse?

De technieken die binnen een evaluatie mogelijk aan bod komen, kunnen we opdelen volgens de verschillende stappen in een evaluatiedesign. Er zijn de technieken die de evaluatie helpen structureren (vb. SWOT-analyse), de technieken waarmee de data verzameld worden en de analysetechnieken (De Peuter et al, 2007). Het zou ons te ver leiden in deze nota om alle mogelijke relevante technieken toe te lichten. We lichten er echter een aantal uit die nuttig zijn in het kader van een ex post evaluatie. Wat de technieken om de data te analyseren belichten we de mogelijkheid van enquêtes, interviews, focusgroepen en casestudies.

Het centrale evaluatiecriterium bij een ex post evaluatie in de enge betekenis is zoals aangehaald de 'effectiviteit' van de beleidsmaatregel, oftewel de mate waarin de maatregel het beoogde effect in de samenleving veroorzaakt. Om de causale effecten van beleidsmaatregelen te analyseren bestaan er drie technieken: het experimenteel en quasi-experimenteel design en een alternatief/kwalitatief design. Deze technieken komen in een tweede paragraaf aan bod, net als de mogelijkheden van een kosten-batenanalyse.

2.6.1 Technieken om data te verzamelen

Hieronder lichten we een aantal categorieën van technieken toe die gebruikt kunnen worden bij het verzamelen van data in het kader van een evaluatie: vragenlijsten, de focusgroep en de casestudie.

Bepaalde technieken kunnen ook aangewend worden om informatie in te winnen bij de stakeholders, over de doelstellingen van de maatregel of over de gewenste focus van de evaluatie (vb. interviews of focusgroep). Enkele vragen die hierbij aan bod dienen te komen zijn:

- Waarom is er een evaluatie nodig?
- Wat zijn de gepercipieerde doelstellingen van de te evalueren maatregelen?
- Hoe ziet men de diverse elementen van het open systeemmodel werken?
- Hoe percipieert men het succes van de beleidsinterventie (kwalitatieve benadering van indicatoren).
- Etc.

Enquêtes

Indien er veel respondenten dienen bevraagd te worden, kan beroep gedaan worden op enquêtes. Deze bestaan er in verschillende vormen, afhankelijk van de methode. Zo zijn er postenquêtes, telefonische enquêtes, face-to-face enquêtes en webenquêtes. Elk van deze vormen heeft zijn voor en nadelen. Afhankelijk van de situatie zal de ene techniek meer geschikt zijn dan de andere.

Face-to-face bevraging

De voornaamste voordelen van de face-to-face bevraging zijn de volgende:

- *Soepelheid*: de interviewers kunnen verduidelijking vragen en doorvragen, de vraag herhalen of bijkomend uitleg geven.
- *Meer respons*: door persoonlijk contact te hebben met de respondent wordt er minder geweigerd om mee te werken dan bij een postenquête of een telefonische bevraging.
- *Volledigheid en adequaatheid*: de interviewer is een belangrijke hulp bij de controle over de volledigheid en adequaatheid van de informatie. Hij kan er voor zorgen dat de respondenten zich betrouwbaar gedragen. Vooral bij lange vragenlijsten verhoogt de kans op item non-respons en stereotiep antwoordgedrag zoals steeds dezelfde categorie aanduiden op een continuüm (eens/oneens). De interviewer kan ervoor zorgen dat de 'geen mening' of 'geen antwoord' opties zo weinig mogelijk gebruikt worden.
- *Controle over de setting*: de interviewer kan er voor zorgen dat de vragen beantwoord worden door de respondent die geselecteerd is en niet door vb. een familielid.
- *Kennisvragen*: in een interview kan men vragen inlassen waarbij de kennis van de respondent getest wordt. Bij een postenquête heeft dit niet zoveel zin, aangezien informatie kan opgezocht worden (Billiet & Waage, 2005).

Postenquête

- *Lagere kostprijs*: het face-to-face interview is een pak duurder dan een postenquête. Met dezelfde middelen kunnen dus veel meer postenquêtes worden ingevuld en dus meer nauwkeurige resultaten worden bereikt, indien de non-respons niet te hoog uitvalt.
- *Tijdsbesparing*: de inzameling van de gegevens neemt bij een postenquête veel minder tijd in beslag. Na een maand kan een postenquête qua dataverzameling rond zijn. Een interview kan gemakkelijk dubbel zoveel tijd kosten.
- *Invullen op geschikt moment*: de respondent kan zelf een moment kiezen dat het best past om de vragenlijst rustig in te vullen. Een telefonische benadering valt dikwijls op een slecht tijdstip terwijl de respondent tijdens een face-to-face bevraging sterk afgeleid kan zijn.
- *Indruk van anonimiteit*: de respondent kan zich vrijer voelen om bepaalde vragen waarheidsgetrouw te beantwoorden.
- *Meer gestandaardiseerd*: hoe goed de interviewer ook getraind is, toch zijn er steeds variaties in de wijze van verwoording en in het gebruiken van de vragenlijst. Men kan bij een face-to-face bevraging niet helemaal uitsluiten dat soms antwoordmogelijkheden worden overgeslagen, een vraag verkeerd wordt gelezen etc. Bij een postenquête is dit niet het geval; elke respondent krijgt hetzelfde materiaal voorgeschoteld. Er kunnen met andere woorden geen interviewer-effecten optreden.
- *Gebruik van bronnen*: een gemotiveerde respondent kan bronnen opzoeken om bepaalde vragen te beantwoorden (Billiet & Waage, 2005).

Telefonische bevraging

In de huidige samenleving is een telefonische bevraging niet meer geschikt om een steekproef te trekken die representatief is voor alle bevolkingsgroepen. Steekproeven voor een telefonische bevraging worden immers nog steeds getrokken uit een populatie van 'vaste' telefoonnummers. Er bestaan momenteel nog geen geschikte databestanden met GSM-nummers die toegankelijk zijn voor wetenschappelijk onderzoek. Jongere leeftijdsklassen zijn echter dikwijls niet te bereiken op een vast nummer, wat voor een sterke bias zorgt in de steekproef.

Webenquête

Er is ook de mogelijkheid om de respondenten een vragenlijst online te laten invullen. De contactopname gebeurt idealiter via brief of telefoon, waarbij de respondent de nodige uitleg wordt verschaft over de webapplicatie en het doel van de bevraging. De lage kost en de tijdsefficiëntie worden genoemd als de voornaamste voordelen van de websurvey (de Leeuw, 2005). Een nadeel is dat bij een te lange vragenlijst de non-respons groter wordt, dat de respondenten tijdens de bevraging afhaken. Een webenquête zou maximum 20 minuten mogen duren. Een ander nadeel is dat niet alle Vlamingen beschikken over een internetverbinding en de sociaal-economisch sterkere groepen de webenquête eerder zullen invullen aangezien zij hier meer vertrouwd mee zijn dan sociaal-economisch zwakkere groepen. Dit zorgt uiteraard voor een bias in de steekproef. Een webenquête is daarom voornamelijk interessant wanneer men er van kan uitgaan dat de hele populatie bereikt wordt (vb. bevraging in een bedrijf, van studenten, etc.).

Focusgroep

Een focusgroep is een onderzoekstechniek waarmee, door groepsinteractie, gegevens verzameld worden over een thema dat bepaald wordt door de onderzoekers (Morgan, 1988). Bij focusgroepen staat de groepsinteractie centraal. De onderzoeker functioneert als een moderator en reikt de vragen en onderwerpen aan. De dataverzameling gebeurt via de observatie van de groepsinteractie die daarop volgt. Sinds enkele jaren bestaat er een toenemende belangstelling voor focusgroepen in de politieke en sociale wetenschappen, waar het oorspronkelijk vooral in de communicatiewetenschappen werd aangewend

Voordelen:

- o Het is mogelijk in een beperkte tijdspanne heel wat interacties over de topics te observeren. Dus de techniek levert snel en op een goedkope manier gegevens.
- o Er wordt gereageerd en verder opgebouwd op antwoorden van andere respondenten (sneeuwbaaleffect) en dit kan ideeën opleveren die in individuele interviews niet aan bod zouden komen.

- Het is een flexibele methode: verschillende, verschillende individuen en een variëteit aan opstellingen zijn mogelijk.

Nadelen:

- Het is niet mogelijk om kwantitatieve uitspraken te doen (is ook nadeel bij diepte-interviews).
- Mogelijk treedt er sociaal wenselijk gedrag op en bestaat er een zekere groepsdruk om zich op een bepaalde manier op te stellen tijdens de groepsdiscussie (Morgan, 1988; Stewart & Shamdasani, 1990).

In de wetenschappelijke lectuur bestaat er geen eensgezindheid over de ideale omvang van een focusgroep. Het is belangrijk dat de focusgroep niet te groot is, zodat iedereen aan bod kan komen in de discussies. Maar een te kleine focusgroep is echter ook problematisch. Het is immers de bedoeling dat de groepsdiscussie meer informatie oplevert dan een individuele benadering. Meestal wordt er geopteerd voor focusgroepen van 6 tot 10 respondenten (Hüttnerr & Van Snippenburg, 1995).

Casestudie

Algemeen gesteld gaat het in een casestudy om het bestuderen van een sociaal verschijnsel door middel van:

- één of enkele voorbeelden;
- die bestudeerd worden in hun natuurlijke omgeving;
- gedurende een bepaalde periode;
- waarbij diverse databronnen gebruikt worden;
- en de onderzoeker gericht is op een gedetailleerde beschrijving, interpretatie en verklaring, waarbij veel aandacht wordt gegeven aan de beschrijvingen, interpretaties en verklaringen die de verschillende (categorieën van) betrokkenen verschaffen

Een casestudy is een geschikte methode om inzicht te verschaffen in de 'complexiteit' van een bepaald verschijnsel en zijn achtergronden in een bepaalde context (Hutjes & Van Buuren, 1992). Verder is de methode ook aantrekkelijk in het kader van praktijkgericht onderzoek waarbij het de bedoeling is om beleidsadvies te genereren. De aanpak laat ons toe om inzicht te krijgen in de verschillende zienswijzen omtrent eenzelfde problematiek, in de ervaren knelpunten en in de oplossingen die hiervoor gevonden kunnen worden (Swanborn, 1996).

Op basis van een casestudy is het echter moeilijk om een statistische generalisatie van de resultaten naar een ruimere populatie te maken. Vaak is het aantal cases immers te beperkt om statistische waardevolle uitspraken te doen. Hoogstens kan er sprake zijn van wat door Yin (2003) 'analytische generalisatie' wordt genoemd. Hierbij worden de cases niet als onderzoekseenheden aanzien maar als 'experimenten' om een theorie te toetsen. Het uitvoeren van meervoudige casestudy's (replicaties) kan in Yin's visie dus bijdragen tot het bevestigen of verfijnen van een theorie betreffende de probleemstelling.

De externe validiteit in een casestudie is dan ook in de eerste plaats gebaseerd op argumenten met betrekking tot de 'analogie' van verschillende situaties en niet op statistische redeneringen. Hoe meer verscheidenheid er wordt aangebracht in de cases, hoe groter de geldingskracht van de conclusies (Hutjes & Van Buuren, 1991).

In de literatuur bestaat er geen eensgezindheid over welke criteria juist gevolgd dienen te worden bij de selectie van de cases. Volgens Stake (1995) moeten we de 'mogelijkheid om iets te kunnen leren' uit de case als het voornaamste selectie criterium beschouwen. Aangezien volledige representativiteit binnen het aantal onderzochte cases onmogelijk is, is het streven naar variatie volgens Stake hieraan ondergeschikt. Anderen, zoals Yin (2003) menen dat er wel een selectie kan gemaakt worden op de onafhankelijke variabelen, waarbij de variantie tussen de cases geminimaliseerd (homogeniteit) of gemaximaliseerd kan worden (heterogeniteit), afhankelijk van de doelstelling van het onderzoek.

Minimalisering van variantie (of 'literal replication' volgens Yin) betekent eigenlijk dat het onderzoek van één case wordt gerepliceerd bij andere. Er wordt dan gezocht naar een gemeenschappelijk model dat van toepassing is op een redelijk homogene verzameling cases. Dit is volgens Swanborn een aan te raden

strategie als er nog niet veel over het probleemproces geweten is. Wanneer we verwachten dat bepaalde kenmerken een invloed hebben op de afhankelijke variabele kunnen we ervoor zorgen dat de geselecteerde cases duidelijk verschillen op deze dimensies. Yin (2003) meent bovendien dat er ook een selectie kan gemaakt worden op basis van de afhankelijke variabele. Het komt er dan op aan te onderzoeken onder welke omstandigheden er een positieve uitkomst gerealiseerd is.

2.6.3 Technieken om data te analyseren

Kosten-batenanalyse

Becker (1987) meldt dat de kosten-batenanalyse (k.b.a.) het oudste type van consequentieanalyse is, de analyse waarin van te voren zo veel mogelijk de effecten van alternatieve beleidsmaatregelen in beeld worden gebracht. De maatschappelijke voor- en nadelen van ingrijpen worden daarbij zo veel mogelijk gekwantificeerd. In Nederland worden k.b.s.'s vaak uitgevoerd voor grote investeringsprojecten van de overheid. Volgens Becker (1987) geldt dat ook voor de Verenigde Staten. K.b.s. als methode zou inmiddels een vaste plek hebben verworven, zij het dat er ook kritiek is. De analyse zou dynamischer moeten worden, dus kosten en baten door de tijd heen moeten meewegen en de analyse zou ruimer moeten kijken dan de kwantificeerbare economische effecten. Het werd dan ook gebruikelijk de niet in geld uitdrukbare posten in p.m. posten mee te nemen. In de lijn van de laatste ontwikkeling zijn multi-criteria analyses (m.c.a.'s) aan een opmars begonnen. Deze worden volgens Becker vooral ingezet om de prioriteit van beleidsalternatieven aan sich te bepalen, zonder te zijn geïntegreerd met een zogenoemde basis- en toekomstanalyse.

Becker (1987) vervolgt dat er naast de economische consequentieanalyses ook op andere beleidsterreinen instrumenten zijn ontworpen, zoals bijvoorbeeld de Nederlandse Milieu-effectrapportage. In de V.S. is een Technology Assessment ontstaan om technologische ontwikkelingen en projecten te beoordelen. Op het sociale vlak zijn sociale-consequentieanalyses (s.c.a.; social impact assessment) in ontwikkeling, bijvoorbeeld op het terrein van de stadvernieuwing.

(Quasi-) experimenteel design

Een experimenteel design wordt idealiter gebruikt om causale verbanden aan te tonen. Het is het enige design dat op een wetenschappelijke manier causaliteit kan 'bewijzen'. Indien men het effect van de beleidsacties op de maatschappelijke effecten wil meten, kan zulk een design dus aangewend worden. Bij een experimenteel design werkt men met twee groepen: een groep waarbij de maatregel is toegepast (de experimentele groep) en een groep waarbij het beleid niet wordt toegepast (de controlegroep). De aard van de samenstelling van de groepen hangt dus af van de beleidsmaatregel in kwestie. Kenmerkend is dat de twee groepen 'ad random' worden samengesteld. Hierbij heeft elke eenheid even veel kans om in de beleidsgroep of de controlegroep terecht te komen. Vervolgens wordt dan het beleid toegepast in de ene groep en niet in de andere. De effectmetingen moeten dan aantonen of het beleid de veronderstelde impact heeft. Een nadeel van dit design is dat het veel tijd, expertise en inspanning vraagt. De kostprijs ervan loopt dan ook al snel op. Verder kunnen er ook ethische bezwaren opduiken indien bepaalde groepen wel en andere geen gebruik kunnen maken van een bepaalde maatregel (De Peuter et al, 2007).

Omwille van de genoemde beperkingen van het experimenteel design kan het zinvol zijn een quasi-experimenteel design uit te werken. Het voornaamste verschilpunt betreft de vergelijkingsbasis. Bij een quasi-experimenteel design worden de groepen niet 'ad random' samengesteld. Deze designs zijn er in verschillende soorten. Ze hebben echter allen een belangrijk gemeenschappelijk probleem, namelijk dat de twee groepen systematisch van elkaar kunnen afwijken op cruciale variabelen (bias probleem). Deze bias kan belangrijke gevolgen hebben voor de evaluatieresultaten. De evaluator dient er daarom voor te zorgen dat de mogelijkheid voor een vertekening wordt geminimaliseerd bij de uitwerking van het evaluatiedesign (De Peuter et al, 2007; Rossi et al, 1999).

3. Uitwerking van een voorbeeld: toepassing van het evaluatiekader op 'wonen in eigen streek'

In het geval van de 'evaluatie van de maatregelen het woonbeleid' is de Vlaamse overheid zowel de initiator van de maatregelen als de opdrachtgever van de evaluatie. Bovendien zal het Departement RWO zelf grotendeels de evaluatie voor zich nemen. Logischerwijze dient er dus eerst gekeken te worden naar de vraag wat de Vlaamse overheid te weten wil komen met de evaluatie. Maar ook de mening van de andere stakeholders wordt idealiter bevraagd. Het kan gaan om de doelgroep van de interventies (sociale huurders, gezinnen met sociale lening), de uitvoerders (VMSW, SVK), of belangenorganisaties (huurdersbonden, AES, VCB). Academici kunnen betrokken worden om de evaluatievragen meer theoretische diepgang te geven of om de evaluatie te laten voldoen aan wetenschappelijke kwaliteitseisen.

3.1 Evaluatiedesign

3.1.1. Inhoud en context van de maatregel

Algemeen

Met het principe "wonen in eigen streek" voert de Vlaamse regering een bijzondere voorwaarde in voor de overdracht van bepaalde gronden en daarop opgerichte woningen. Alleen personen met een voldoende band met de gemeente kunnen deze gronden en panden kopen. De maatregel kadert binnen het decreet Grond- en pandenbeleid dat op 1 september 2009 van kracht werd.

Een persoon beschikt over een voldoende band met de gemeente als hij/zij voldoet aan één of meer van volgende voorwaarden:

- gedurende ten minste zes jaar onafgebroken wonen in de gemeente of in een aangrenzende gemeente, die op de lijst voorkomt
- op de datum van de overdracht werken in de gemeente, voor zover deze werkzaamheden gemiddeld ten minste een halve werkweek in beslag nemen
- op grond van een zwaarwichtige en langdurige omstandigheid een maatschappelijke, familiale, sociale of economische band met de gemeente hebben opgebouwd

De Vlaamse regering stelt om de drie jaar een lijst op van gemeenten die op het 'wonen in eigen streek' aanspraak kunnen maken. De maatregel is van toepassing op drie categorieën gronden:

1. Gronden en de daarop opgerichte constructies die gelegen zijn in een gebied dat op 1 september 2009 aangeduid is als woonuitbreidingsgebied.
2. Gronden en de daarop opgerichte constructies die gelegen zijn in een gebied dat het voorwerp uitmaakt van een planologische afwijking, hervorming of vervanging van artikel 8, §2, van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, toegekend of ingevoerd bij een bestemmingsplan dat voorlopig vastgesteld of aangenomen wordt vanaf 1 september 2009. Het bestemmingsplan dient meer woonlagen toe te laten dan voorheen het geval was.
3. Gronden en de daarop opgerichte constructies die gelegen zijn in (gedeelten van) woongebieden of verkavelingen die afgebakend zijn door een bestemmingsplan of een verkavelingsvergunning waarin de bijzondere overdrachtsvoorwaarde van toepassing verklaard is op grond van een gemeentelijk reglement.

Op 19 juli 2010 verscheen er een wijziging van het decreet in het Belgisch Staatsblad. Deze wijziging stelt dat woningen in woonuitbreidingsgebied, gebouwd voor 22 september 2009, niet onder de maatregel vallen. Het was in het oorspronkelijke decreet onvoldoende helder geformuleerd dat het principe 'wonen in eigen streek' alleen geldt voor nog aan te snijden woonuitbreidingsgebied.

De regeling is van toepassing op overdrachten waarbij de onderhandse acte is ondertekend na 22 september 2009.

Betrokken gemeenten

De maatregel geldt alleen voor gemeenten die te kampen hebben met een hoge migratiedruk en hoge bouwgrondprijzen. Bij de selectie van de gemeenten worden volgende criteria gehanteerd:

1. De gemeente behoort tot de 40% Vlaamse gemeenten met de hoogste gemiddelde bouwgrondprijs per vierkante meter;
2. De gemeente behoort tot:
 1. Ofwel de 25% Vlaamse gemeenten met de hoogste interne migratie-intensiteit;
 2. Ofwel de 10% Vlaamse gemeenten met de hoogste externe migratie-intensiteit.

De Vlaamse Regering stelt driejaarlijks een lijst vast van de betrokken gemeenten. Deze lijst werd op 22 september 2009 gepubliceerd in het staatsblad en bevat volgende 69 gemeenten voor de periode van 22 september 2009 tot en met 21 september 2012 (in alfabetische volgorde):

Aartselaar, Affligem, Antwerpen, Arendonk, Asse, Baarle-Hertog, Beersel, Bertem, Bierbeek, Blankenberge, Boechout, Boom, Boortmeerbeek, Borsbeek, Brasschaat, Bredene, De Haan, De Panne, Destelbergen, Dilbeek, Drogenbos, Duffel, Edegem, Essen, Gent, Grimbergen, Hemiksem, Herent, Hoeilaart, Hoogstraten, Hove, Kalmthout, Kapellen, Koksijde, Kortenberg, Kraainem, Leuven, Liedekerke, Linkebeek, Lovendegem, Machelen, Meise, Melle, Merchtem, Merelbeke, Middelkerke, Mortsel, Niel, Nieuwpoort, Oudenburg, Ravels, Rumst, Schelle, Sint-Genesius-Rode, Sint-Martens-Latem, Sint-Pieters-Leeuw, Stabroek, Steenokkerzeel, Tervuren, Vilvoorde, Waasmunster, Wachtebeke, Wemmel, Wezembeek-Oppem, Wijnegem, Wommelgem, Zaventem, Zingem, Zuienkerke.

Provinciale beoordelingscommissie Wonen in eigen streek

De provinciale beoordelingscommissie spreekt zich uit over deze band met de gemeente binnen 60 dagen. Nadien wordt stilzwijgend ingestemd met deze band. De commissie wordt samengesteld door de deputatie en bestaat uit een voorzitter-jurist en personen met deskundigheid op het vlak van vormen van toewijzingsbeleid inzake wonen.

Het lidmaatschap van een provinciale beoordelingscommissie is onverenigbaar met het lidmaatschap van een wetgevende vergadering, een provincieraad, een gemeenteraad, een districtsraad of een raad van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

Andere kenmerken

- Indien de procedure niet gerespecteerd wordt, kan de provinciale beoordelingscommissie en derden-benadeelden de nietigheid vorderen van de overdracht.
- De beslissing van de provinciale beoordelingscommissie is bindend. Er is geen beroepsprocedure voorzien in het decreet, noch een grondslag voor een verzoek tot herziening of enige andere vorm van willig, hiërarchisch of administratief beroep tegen de beoordeling van de commissie. In beginsel kan wel tegen een beslissing in beroep worden gegaan bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen de termijnen en onder de voorwaarden vermeld in de bestreden beslissing.
- Omdat het decreet Grond- en pandenbeleid vereist dat er voor de overdracht een 'onderhandse overdrachtsakte' wordt opgemaakt, is de regeling niet van toepassing op openbare verkopen.

3.1.2 Stakeholders bij 'Wonen in eigen streek'

De maatregel 'wonen in eigen streek' kent meerdere betrokken partijen – stakeholders - wiens opinie relevant is bij de uitwerking van de evaluatie. Hun mening kan gehoord worden over de doelstellingen van de maatregel en de gewenste focus van de evaluatie (evaluatievragen, criteria ...).

Volgende stakeholders zijn te onderscheiden:

- De uitvoerders van de maatregel: provinciale beoordelingscommissies
- De doelgroep: de begunstigden van de maatregel. In dit geval zijn dit de kopers die groen licht hebben gekregen van de commissie
- De opdrachtgevers van de evaluatie: kabinet, medewerkers van RWO
- De betrokken gemeenten: burgemeesters

- De initiator van de maatregel: de voorbereiders van het grond- en pandendecreet

3.1.3 Doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid

Doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid

Hieronder sommen we een aantal beleidsbronnen op die het vertrekpunt kunnen vormen voor het bepalen van de strategische en/of operationele doelstellingen van de te evalueren beleidsmaatregelen. Voor de maatregel 'Wonen in eigen streek' is vooral het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid en de daaraan gerelateerde documenten (vb. memorie van toelichting) relevant. We starten echter met de doelstelling van de Vlaamse Wooncode.

De Vlaamse Wooncode

De Vlaamse Wooncode (decreet van 15 juli 1997) vat de algemene beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid op lange termijn samen. Cruciaal is artikel 3: *"Iedereen heeft recht op wonen. Daartoe moet de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd."*

Hieruit kunnen als strategische doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid worden afgeleid: de betaalbaarheid van wonen, de beschikbaarheid, de kwaliteit van woning en woonomgeving, de woonzekerheid.

Artikel 4 van de Vlaamse Wooncode definieert de bijzondere doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid. Eerst geeft §1 een algemene opsomming van de methodes en wegen om het recht op menswaardig wonen te bevorderen. Strategisch gezien belangrijk in dit artikel is dat het Vlaamse woonbeleid in het bijzonder aandacht heeft voor de 'meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden', wat een logisch uitvloeisel is van het grondrecht op wonen (Toelichting bij de Vlaamse Wooncode).

Ook §2 van ditzelfde artikel, dat werd ingevoegd op 15 december 2008, is van strategische aard. Deze § stelt dat *"het woonbeleid is gericht op:*

- 1° de realisatie van optimale ontwikkelingskansen voor iedereen;*
- 2° een optimale leefbaarheid van de wijken;*
- 3° het bevorderen van de integratie van bewoners in de samenleving;*
- 4° het bevorderen van gelijke kansen voor iedereen".*

Het gaat hier over doelstellingen van een andere aard dan de bovenstaande, die veel specifiek gericht zijn op wonen. De bedoeling van de decreetgever is een kader te scheppen waarbinnen het woonbeleid ook kan bijdragen tot ruimere maatschappelijke doelstellingen. Om zich niet te laten afleiden van de essentie van het woonbeleid, groeperen (Winters et al, te verschijnen) deze doelstellingen onder één strategische doelstelling: 'integratie en gelijke kansen van bewoners'.

Het grond- en pandenbeleid

Het decreet op het grond- en pandenbeleid (27 maart 2009) is gericht op 'maatschappelijk en kwaliteitsvol ruimtegebruik'. Vermits wonen één van de belangrijke functies is die ruimte vraagt, ligt de relatie met wonen voor de hand. Dit blijkt uit artikel 2.1.3 van het decreet, dat in 2° de relatie legt met de doelstellingen van de Vlaamse Wooncode.

- *"Het grond- en pandenbeleid is gericht op een maatschappelijk gewenst en kwaliteitsvol ruimtegebruik en dient ten minste volgende doelstellingen :*
- *1°;*
- *2° het voorzien in een voldoende ruim en kwalitatief aanbod aan gronden, panden en infrastructuren die nodig of nuttig zijn voor de verwezenlijking van de economische, sociale en culturele rechten, vermeld in artikel 23 van de Grondwet, en voor het recht op menswaardig wonen, vermeld in artikel 3 van de Vlaamse Wooncode;*
- *3° t.e.m. 8:....."*

Het grond- en pandenbeleid levert instrumenten om deze doelstellingen te verwezenlijken.

Het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 'besteedt uitgebreid aandacht aan 'betaalbaar en kwalitatief wonen voor iedereen'. In de Beleidsnota 2009-2014 formuleert de minister van wonen strategische en operationele doelstellingen voor de legislatuur. Van de vier strategische doelstellingen die we uit de Vlaamse Wooncode halen, vinden we er in de beleidsnota drie terug: betaalbaar wonen, kwaliteitsvol wonen en woonzekerheid. Wat wij hierna verstaan onder 'beschikbaarheid' lijkt vervat te zitten in de drie eerste, maar ook in de vierde strategische doelstelling 'een rechtvaardige toegang tot een betaalbare en kwaliteitsvolle woning. We vatten kort de voornaamste aandachtspunten voor het beleid de komende vijf jaar samen.

In de nota wordt aangegeven met welke maatregelen de strategische doelstellingen zullen nagestreefd worden. De nota kan dus helpen om een link te maken tussen de beleidsmaatregelen en de strategische doelstellingen.

Het in maart 2009 goedgekeurde 'Decreet grond- en pandenbeleid' vormt een vertrekpunt voor het realiseren van de strategische doelstelling 'betaalbaar wonen'. De beleidsnota gaat uit van de doelstellingen zoals ze werden geformuleerd in het decreet, meer bepaald een uitbreiding tegen 2020 van het sociaal aanbod met 43.000 sociale huurwoningen, 21.000 sociale koopwoningen en 1.000 sociale kavels. Een 'woonbeleidsplan' moet dit met een lange termijnvisie onderbouwen. Andere instrumenten waarvan de Minister wenst gebruik te maken voor het bevorderen van de betaalbaarheid op de eigendomsmarkt zijn 'bescheiden koopwoningen', een 'huiskorting' en het verder gebruik van sociale leningen. Voor de private huurmarkt stelt de minister het stelsel van huursubsidies te willen uitbreiden, het aanbod van de SVK's te verhogen en fiscale en financiële stimuli ter beschikking te stellen voor verhuurders in ruil voor een faire prijs. In de sociale huisvesting zal de vaststelling van de huurprijzen worden 'scherp gesteld' tegen 2011.

De tweede strategische doelstelling stelt duurzaam en kwaliteitsvol bouwen, verbouwen en wonen centraal. Het beleidskader voor woonkwaliteitsbewaking zal worden geoptimaliseerd. De bestaande premies voor woningrenovatie, -verbetering en -aanpassing zullen worden geïntegreerd en meer doelmatig worden gemaakt. Ook zal er meer aandacht gaan naar duurzaamheid en energiezuinigheid. Er komt meer aandacht voor de problematiek van herhuisvesting en voor de renovatie van bestaande sociale huurwoningen.

De woonzekerheid van eigenaars-bewoners zal worden gegarandeerd via de verzekering gewaarborgd wonen. De woonzekerheid bij sociale huurders zal worden geoptimaliseerd via woonbegeleiding. En voor de private huurders wordt onderzocht hoe ook hier woonzekerheid vorm kan krijgen.

Onder de titel 'het bevorderen van een rechtvaardige toegang tot een betaalbare en kwaliteitsvolle woning' stelt de minister uitsluiting op de private huurmarkt te willen tegengaan, de toegang tot hypothecaire leningen te willen verbeteren, de fysieke toegankelijkheid van de woning te versterken en ook de toegang tot sociale woningen te willen vergroten.

De vijfde strategische doelstelling is een 'sociaal warme samenleving'. De maatregelen die hiervoor worden aangekondigd betreffen vooral het samenleven in sociale woonwijken en de afstemming van het woonbeleid op het welzijns- en zorgbeleid.

De zesde strategische doelstelling beoogt een efficiënt en effectief bestuur. Veel aandacht gaat hierbij naar het lokaal woonbeleid. Het Vlaamse woonbeleid wenst het lokale beleid verder te versterken, o.a. door subsidiëring, ondersteuning en begeleiding. Het doel op middellange termijn is dat elke gemeente een gedragen woonvisie heeft en maximaal gebruik maakt van de bestaande instrumenten. Met de centrumsteden zal de Vlaamse overheid verder werken via 'stadscontracten'. Maar ook het buitengebied zal worden betrokken in het beleid. Andere aangekondigde maatregelen om de efficiëntie en effectiviteit van het bestuur te verhogen zijn installeren van visitatiecommissies voor de sociale huisvesting, professioneel toezicht door het agentschap Inspectie RWO, een evaluatie van het VOB, het stimuleren van samenwerking tussen woonactoren, een meer transparante financiering en regelgeving en vereenvoudiging van administratieve lasten. Ten slotte wenst de minister gebruik te maken van wetenschappelijk onderzoek bij de beleidsvoorbereiding, maar ook bij de uitvoering, de opvolging en de evaluatie van het beleid.

3.1.4 Doelstellingen van de maatregel ‘wonen in eigen streek’ en veranderingsmodel

3.1.4.1 Strategische en operationele doelstellingen

Screening beleidsdocumenten

In het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid en de daaraan gerelateerde omzendbrief (RW/2010/01) staan de strategische doelstellingen niet expliciet en zelfs niet impliciet vermeld. Wel kunnen we op basis hiervan de operationele doelstelling onderscheiden:

‘gronden of woningen gelegen in aan te snijden woonuitbreidingsgebied slechts overdragen aan personen met een voldoende band met de streek.’

Deze doelstelling heeft betrekking op de output van de maatregel en niet op de gewenste effecten of de gewenste veranderingen in de samenleving.

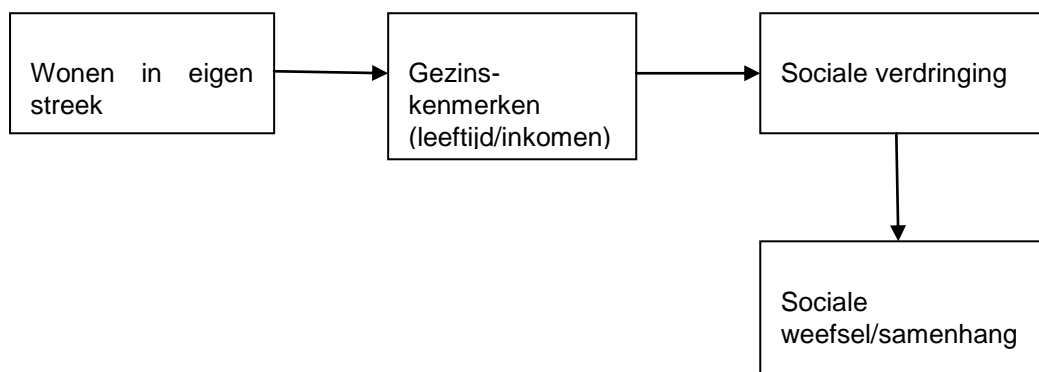
In de memorie van toelichting bij het decreet vinden we wel een formulering terug omtrent de strategische doelstelling van het principe ‘wonen in eigen streek’.

“in volgend kader voorziet het ontwerpdecreet in nuttige maatregelen in woonuitbreidingsgebied:

Het is een vaststaand feit dat de hoge grondprijs op sommige plaatsen in Vlaanderen aanleiding geeft tot sociale verdringing. Dat wil zeggen dat minder kapitaalkrachtige bevolkingsgroepen uit de markt worden geprijsd door de intrede van financieel sterkere bevolkingsgroepen uit andere gemeenten. De minder kapitaalkrachtige bevolkingsgroepen zijn niet alleen de sociaal zwakken maar ook vaak jonge gezinnen of alleenstaanden die veel uitgaven hebben, maar nog niet in staat zijn om voldoende kapitaal aan te leggen. Op die wijze worden heel wat mensen gedwongen naar goedkopere zones te trekken, waar ze op hun beurt weer druk uitoefenen op de lokale bevolking en op die manier een nieuwe sociale verdringing creëren. Dit proces zal omwille van ruimtelijk-economische wetmatigheden (biedrente) niet tot een egalisering van de bouwprizen in Vlaanderen leiden.

Een hoge grondprijs gaat bijna altijd samen met een hoge migratiedruk. Beide zijn een uiting van een felle druk op de woon- en bouwmarkt.(...) Die grote migratie-intensiteit leidt er automatisch toe dat de samenstelling van de bevolking in de getroffen gebieden sneller dan elders in Vlaanderen wijzigt, waardoor het sociale weefsel en de sociale samenhang wordt aangetast. Door een voortdurend sterk wijzigende bevolkingssamenstelling versmalt immers de basis van het gemeenschapsleven in heel wat gemeenten. Het wonen in die gemeenten onder druk verliest daardoor een belangrijke sociale dimensie.”

Uit deze tekst kunnen we het volgende veranderingsmodel opmaken:



De strategische doelstelling van wonen in eigen streek is om de sociale verdringing tegen te gaan in gemeenten met een hoge migratiedruk en hoge bouwgrondprijzen. De maatregel wil dit doen door overdrachten binnen aan te snijden woonuitbreidingsgebied te reserveren voor mensen met een band met de streek. De maatregel is dus gericht op het manipuleren van bepaalde persoonskenmerken van de groep die een grond/woning koopt in de betreffende gebieden. Aangezien de bedoeling is om sociale verdringing

tegen te gaan, beoogt de maatregel minder kapitaalkrachtige en jonge gezinnen te bereiken. De leeftijd en het inkomen van de begunstigden van deze maatregel zijn dus de cruciale 'determinanten' van het veranderingsmodel

Op zijn beurt zorgt de inperking van de sociale verdringing – volgens het causaal model - voor een vermindering van de schade aan het sociale weefsel in de betreffende gemeenten. Dit laatste kunnen we omschrijven als het 'algemene maatschappelijke principe' dat de maatregel wil dienen. Aangezien dit principe echter heel abstract is, is het beter om ons bij de evaluatie te concentreren op de strategische doelstelling 'sociale verdringing'.

Aftoetsing bij stakeholders

Naast het inperken van de sociale verdringing kunnen er nog andere strategische doelstellingen schuilgaan achter de maatregel 'wonen in eigen streek'. Deze kunnen naar voor komen uit een bevraging van de stakeholders, a.d.h.v. een focusgroep of gestructureerde interviews. Zoals Swanborn aangeeft is het de taak van de evaluator om naast de officiële ook de officieuze doelstellingen beleidsmaatregelen aan te geven en bepaalde taboes te doorbreken.

Uit verschillende hoeken – politieke teksten, opiniestukken - kunnen we opmaken dat 'wonen in eigen streek' mogelijk ook tot doel heeft om bij te dragen tot het Vlaamse karakter van de Vlaamse rand rond Brussel. Deze potentiële strategische doelstelling zou expliciet afgetoetst kunnen worden bij de stakeholders. Indien blijkt dat dit als een officieuze doelstelling wordt gepercipieerd, dient dit meegenomen te worden in de evaluatie.

3.1.4.2 Neveneffecten

Bij een evaluatie wordt er idealiter ook aandacht besteed aan de neveneffecten van de maatregel. Een eerste documentenanalyse (parlementaire vragen) leert dat er een bekommernis bestaat over het feit dat de maatregel niet van toepassing is bij openbare verkopen en bijgevolg de mogelijkheid bestaat om de maatregel te omzeilen. Bij een openbare verkoop is de doelgroep veel groter – ook mensen zonder band met de streek komen in aanmerking - , wat tot hogere verkoopprijzen kan leiden.

Een andere bekommernis blijkt de mogelijke uitsluiting van lokale mensen die om bepaalde redenen (studies, werk) een tijdlang in een verder afgelegen gemeente hebben gewoond. Het gaat dan om mensen die in de streek zijn opgegroeid maar er geen zes opeenvolgende jaren meer gewoond hebben. Deze mensen dienen beroep te doen op het derde criterium – 'een zwaarwichtige en langdurige omstandigheid een maatschappelijke, familiale, sociale of economische band met de gemeente' – om in aanmerking te komen. De vraag is in welke mate de beoordelingscommissie bij dit criterium rekening houdt met het feit dat mensen in de streek zijn opgegroeid.

3.1.5 Wat wordt er onderzocht?

De evaluatie van 'wonen in eigen streek' is een ex post evaluatie. Wanneer we een ex post evaluatie in de enge betekenis opvatten, schuift het open systeemmodel twee evaluatiecriteria naar voor: doelbereiking en beleidseffectiviteit. Om de doelbereiking te meten, dienen we de output en/of de effecten van de maatregel in kaart te brengen. De causale relatie blijft hier achterwege, maar komt wel aan bod bij het criterium 'beleidseffectiviteit'.

Zoals uiteengezet in paragraaf 1.3 kan een ex post analyse echter ook ruimer worden opgevat. Zeker wanneer er bij de implementatie van de beleidsmaatregel geen ex ante evaluatie is uitgevoerd, is het nuttig om 'ex post' elementen van een ex ante evaluatie uit te voeren. Indien er iets schort aan de relevantie van de maatregel of indien de doelstellingen niet coherent of consistent zijn, is bijsturing wenselijk. Ook kan het ex post nuttig zijn om de kosten en baten tegenover elkaar af te wegen, wanneer dit niet is gebeurd bij de invoering van de maatregel.

3.1.5.1 Strategische doelstelling 'sociale verdringing inperken'

De strategische doelstelling 'inperken van sociale verdringing' kan geëvalueerd worden op basis van verschillende criteria. Het open systeemmodel reikt ons een aantal relevante criteria aan, namelijk relevantie, consistentie van doelstellingen, doelbereiking en beleidseffectiviteit.

Relevantie

Met 'relevantie' als evaluatiecriterium wordt er gefocust op de relatie tussen de doelstelling van de maatregel en de maatschappelijke noden. Is de maatregel wel gericht op een reële maatschappelijke nood? In geval van 'wonen in eigen streek' dient nagegaan te worden of er zich een probleem van sociale verdringing voordoet in de geselecteerde gemeenten. Sociale verdringing is evenwel een moeilijk meetbaar sociologisch concept. Een literatuurstudie moet uitwijzen hoe het concept idealiter gemeten wordt. Vervolgens dient bekeken te worden of de nodige data voorhanden zijn in Vlaanderen.

Consistentie doelstellingen

De vraag is ook in welke mate sociale verdringing als doelstelling compatibel is met de andere doelstellingen van het grond- en pandendecreet en van het Vlaamse Woonbeleid in het algemeen. De analyse van deze consistentie is normaliter deel van een ex ante evaluatie. Aangezien deze ex ante evaluatie in het geval van 'wonen in eigen streek' niet is uitgevoerd, is het nuttig dit ex post te bekijken.

Doelbereiking

Met doelbereiking als evaluatiecriterium bekijkt de evaluator in welke mate de gewenste output en de gewenste maatschappelijke effecten bereikt zijn. De output van de maatregel 'wonen in eigen streek' is het aantal begunstigden (positieve beoordelingen) alsook het aantal negatieve beoordelingen. Het is hierbij interessant om te meten wat het aandeel is van de 'wonen in eigen streek'-overdrachten binnen het totaal aan overdrachten. Dit cijfer vertelt iets over de omvang van de maatregel. Een andere interessante output is het aantal mensen dat interesse had in een woning die onder de regelgeving van 'wonen in eigen streek' valt, maar niet aanmerking kwam voor de aankoop.

Om het maatschappelijke effect van de maatregel in kaart te brengen, is er een meting nodig van de sociale verdringing in de streek/gemeente op verschillende tijdstippen, om zodoende de evolutie in kaart te brengen. Zoals gezegd is het concept 'sociale verdringing' moeilijk te meten en wordt hiervoor idealiter eerst een literatuurstudie uitgevoerd.

Indien zowel de output als de effecten in kaart worden gebracht, weten we in hoeverre het doel op vlak van sociale verdringing is bereikt. We weten evenwel niet of de maatregel een bijdrage heeft geleverd aan het effect in de samenleving, of er een oorzakelijk verband is. Deze informatie is dan ook niet voldoende voor het beleid om iets te 'leren' over de maatregel.

Beleidseffectiviteit

Om iets te leren voor het beleid, dienen we 'beleidseffectiviteit' als evaluatiecriterium te nemen. Hierbij wordt de causaliteit tussen de output (de overdrachten) en de effecten (sociale verdringing) onderzocht. Essentieel is de analyse van de kenmerken van de begunstigden. Deze kenmerken hebben we aangeduid als de determinanten van het 'veranderingsmodel'. Zijn de begunstigden effectief mensen die tot de sociaal zwakkeren behoren? Zijn dit jongeren die een steuntje in de rug verdienen? En verschilt deze groep van de kopers in de betreffende gemeenten die niet onder de maatregel vallen? Alleen dan kan men spreken van een oorzakelijk verband. Alleen dan kan men spreken van beleidseffectiviteit. Om het wat meer plastisch uit te drukken: "het heeft geen zin om voorrang te krijgen bij de kassa, als je de rekening niet kan betalen".

Inbreng stakeholders

Er kan informatie worden ingewonnen bij de stakeholders over het gewenste doel van de evaluatie. Op welke aspecten dient de evaluatie te focussen, naast de vragen die uit bovenstaande theoretische oefening komen? Wat willen de stakeholders leren uit de evaluatie?

Opstellen van de evaluatievragen

Tot slot dient er een lijst van evaluatievragen opgesteld te worden. Deze vragen kunnen zowel voortkomen uit de theoretische oefening als uit de informatie van de stakeholders. Volgende mogelijke vragen schuiven wij alvast naar voor:

- hoeveel overdrachten vallen er jaarlijks plaats onder de maatregel 'wonen in eigen streek'? (output)
- wat is het aandeel hiervan binnen alle overdrachten? (output)
- hoeveel negatieve beoordelingen door de provinciale commissies zijn er jaarlijks? (output)
- hoe is het gesteld met de sociale verdringing in de betreffende gemeenten? (maatschappelijk effect)
- (*hoe is het gesteld met het Vlaamse karakter van de betreffende gemeenten?*) (maatschappelijk effect)
- bestaat er een effect van de maatregel op de sociale verdringing (*het Vlaamse karakter*)? (causaliteit)
- zijn er bepaalde neveneffecten? Een mogelijke stijging van de openbare verkopen? Uitsluiting van mensen die opgegroeid zijn in de streek, maar omwille van werk of studies een tijdlang elders gewoond hebben?

3.1.5 Welke technieken, welke data?

Sociale verdringing

Literatuurstudie

Via een literatuurstudie kan men uitklaren hoe 'sociale verdringing' gedefinieerd en gemeten kan worden. Sociale verdringing is immers een abstract sociologisch concept dat niet gemakkelijk te operationaliseren is. Vervolgens dient bekeken of de nodige data voorhanden is in Vlaanderen.

Focusgroep

Een focusgroep met de stakeholders moet bijdragen tot het uitklaren van de verschillende doelstellingen. Ook wordt binnen deze focusgroep bekeken 'wat' er idealiter onderzocht wordt, wat de focus van de evaluatie dient te zijn. In plaats van hiervoor een aparte groep samen te stellen, kan ook worden gebruik gemaakt van bestaande overlegstructuren, zoals de Vlaamse Woonraad.

Cijfermateriaal

Om het aantal overdrachten en negatieve beoordelingen te meten, kan men beroep doen op de cijfers van de provinciale beoordelingscommissies. Op dit vlak zijn er geen streefcijfers naar voor geschoven. Uit het antwoord op een parlementaire vraag van 25 maart 2010 blijkt dat er tussen 22 september 2009 en 13 maart 2010 113 positieve beoordelingen zijn geweest door de provinciale beoordelingscommissies. Daarnaast waren er 11 negatieve beoordelingen.

Bevraging van de begunstigden

Indien we de causaliteit – de beleidseffectiviteit - van de maatregel willen meten, dienen we informatie te hebben over de kenmerken van de begunstigden. De leeftijd en het inkomen van deze groep staan centraal, maar mogelijk ook andere kenmerken. De literatuurstudie over sociale verdringing dient te verduidelijken op welke kenmerken gefocust dient te worden.

De kenmerken van de begunstigden worden evenwel niet bijgehouden door de provinciale beoordelingscommissies. Daarom is het nodig een bevraging te organiseren om de kenmerken van deze gezinnen in kaart te brengen. Dit kan door middel van een postenquête of een webenquête. In deze vragenlijst dienen de gezinskenmerken bevroegd te worden (leeftijd, samenstelling, activiteitsstatus, opleidingsniveau ...). Daarnaast komen er ook vragen aan bod over de maatregel 'wonen in eigen streek'. Tijdens welke fase in hun zoekproces werden ze ervan bewust dat de maatregel van toepassing was? (immokantoor, notaris?) Wat is hun ervaring met de beoordelingscommissie? De lengte van de vragenlijst zal beperkt blijven (maximaal drie pagina's).

Idealiter gebeurt er een vergelijking van het profiel van de groep van begunstigden met het profiel van een controlegroep. Dit kan vb. de groep zijn die gronden of woningen hebben gekocht in de betreffende gemeente bij onderhandse verkopen binnen dezelfde prijsklasse. Het is belangrijk zoveel mogelijk factoren van de experimentele groep en de controlegroep gelijk te houden. Een vergelijking van het socio-economische profiel van beide groepen moet uitwijzen of de groep die valt onder 'wonen in eigen streek' verschilt van de controlegroep. Vervolgens dient men deze informatie te relateren aan de totale sociale verdringing in de gemeente/streek. Om dit te kunnen opzetten, is er bijkomende input nodig uit de literatuurstudie.

Neveneffecten

Om te onderzoeken of er een neveneffect is op vlak van de openbare verkopen kan men de evolutie hiervan opvolgen en proberen te achterhalen of bepaalde verkopers bewust het 'wonen in eigen streek' principe hebben ontweken. Ook dient dan onderzocht wat hun motivatie hiervoor was (financieel?).

Om de mogelijke uitsluiting te onderzoeken van mensen die opgegroeid zijn in de streek, is er een analyse nodig van de invulling door de beoordelingscommissies van het criterium "een zwaarwichtige en langdurige omstandigheid een maatschappelijke, familiale, sociale of economische band met de gemeente".

3.1.6 Taken die een administratie kan opnemen

De meting van de output (overdrachten, negatieve beoordelingen) kan een administratie uitvoeren. Ook het onderzoek naar de mogelijke neveneffecten – stijging openbare verkopen, uitsluiting van bepaalde lokale groepen) moet binnen de mogelijkheden van een administratie liggen.

Een wetenschappelijke meting van de sociale verdringing is minder evident. Ook de analyse van de causaliteit op vlak van sociale verdringing vraagt een wetenschappelijke aanpak die mogelijk de expertise van een administratie overstijgt.

4. Besluit

In deze tekst hebben we een algemeen kader uitgewerkt dat door Departement RWO gehanteerd kan worden bij een ex post evaluatie van beleidsmaatregelen op vlak van wonen. Het Departement RWO is sinds de bestuurlijke hervorming van de Vlaamse administratie in 2006 verantwoordelijk voor de ondersteuning van de bevoegde minister bij de voorbereiding van het Vlaamse woonbeleid. In dit verband voert de afdeling woonbeleid evaluaties uit van bestaande maatregelen.

Na een korte historische schets van beleidsevaluatie, stelden we dat een beleidsevaluatie best vertrekt van een theoretisch kader waaruit de evaluatie vorm kan gegeven worden en meer concreet evaluatiecriteria kunnen afgeleid worden. Twee theoretische kaders werden gepresenteerd: de sociale welvaartstheorie en het open systeemmodel van de beleids- en beheerscyclus. Aangezien laatgenoemd kader flexibeler toepasbaar is en minder specifieke kennis vereist dan de sociale welvaartstheorie, hebben we ervoor geopteerd het evaluatiekader uit te werken rond het open systeemmodel. Bij dit model wordt de evaluatie binnen zijn maatschappelijke context geplaatst. Er wordt vertrokken van een vaststelling van de maatschappelijke noden, waaraan de strategische doelstellingen van de maatregel worden gekoppeld. De operationele doelstellingen zijn meer concreet en zijn gerelateerd aan de output of de specifieke beleidsacties. Het model maakt duidelijk op welke manier bepaalde evaluatiecriteria gerelateerd zijn aan de cyclus van de beleidsmaatregel. Bij een ex post evaluatie worden in eerste instantie twee evaluatiecriteria onderscheiden: doelbereiking en beleidseffectiviteit. Verscheidene auteurs stellen echter dat een ex post evaluatie niet beperkt hoeft te blijven tot een analyse van de output en de effecten. Ex post kan men ook evaluaties uitvoeren die idealiter ex ante worden uitgevoerd, zoals een analyse van de consistentie van de doelstellingen, de relevantie van de maatregel of een kosten-batenanalyse.

Bij het uitwerken van een evaluatie is het verder belangrijk dat men systematisch te werk gaat. In deze tekst hebben we een stappenplan uitgewerkt met het open systeemmodel als theoretisch kader. De eerste stappen zijn een beschrijving van de inhoud van de beleidsmaatregel, van de beleidscontext en de doelstellingen van de maatregel. De stakeholders van de beleidsmaatregel kunnen hierbij helpen. Bij hen kan informatie verkregen worden over de werkelijke doelstellingen van de maatregel alsook meer informatie

over de gewenste focus van de evaluatie. Vervolgens dient men de evaluatievragen en –criteria af te lijnen, met het open systeemmodel als leidraad. In een volgende stap dient beslist te worden welke technieken er zullen gehanteerd worden. In deze bijdrage hebben een korte toelichting gegeven bij een aantal relevante technieken om data te verzamelen en analyseren in het kader van een beleidsevaluatie.

In het derde hoofdstuk hebben we het uitgewerkte kader toegepast op de maatregel ‘wonen in eigen streek’, wat een onderdeel is van het Grond- en Pandendecreet. We begonnen met een beschrijving van de inhoud en context van de maatregel. Met ‘wonen in eigen streek’ voert de Vlaamse regering een bijzondere voorwaarde in voor de overdracht van bepaalde gronden en woningen. Alleen personen met een voldoende band met de gemeente kunnen deze gronden en panden kopen. De Vlaamse regering stelt om de drie jaar een lijst op van gemeenten die de maatregel dienen toe te passen. Deze gemeenten hebben te kampen met een combinatie van hoge bouwgrondprijzen en een hoge migratie-intensiteit.

Vervolgens identificeerden we de stakeholders van de maatregel, waaronder de provinciale beoordelingscommissies, het kabinet, medewerkers van RWO en de burgemeesters van de betrokken gemeenten. Zij worden best betrokken bij het onderzoek door middel van een focusgroep. In een volgende stap gingen we op zoek naar de doelstellingen van de maatregel in de officiële beleidsdocumenten. In de terminologie van het open systeemmodel is de operationele doelstelling om ‘gronden of woningen gelegen in aan te snijden woonuitbreidingsgebied slechts over te dragen aan personen met een voldoende band met de streek’. De strategische doelstelling van de maatregel vinden we niet concreet in het decreet zelf, maar wel in de memorie van toelichting. Daarin staat dat de maatregel tot doel heeft de sociale verdringing in de geselecteerde gemeenten tegen te gaan. Tot slot hebben we het veranderingsmodel of de logica van de maatregel uitgeklaard.

In een volgende stap hebben we enkele mogelijke evaluatiecriteria vooropgesteld. Aangezien het een ex post evaluatie betreft dient er alvast een analyse van de output en de effecten te gebeuren. We dienen te meten in hoeverre de operationele doelstellingen worden bereikt. Causaliteit – de beleidseffectiviteit - kan enkel onderzocht worden indien er bijkomend gegevens worden ingezameld over de begunstigden van de maatregel. Dit kan gebeuren door middel van een extra bevraging van de begunstigden.

De evaluatie kan echter ook ruimer worden opgevat en aspecten van een ex ante evaluatie bevatten. Bij de opstart van ‘wonen in eigen streek’ is er geen ex ante evaluatie uitgevoerd, wat het nuttig maakt om dit alsnog (deels) te doen. Zo kan een analyse van de consistentie van de doelstellingen van ‘wonen in eigen streek’ worden gemaakt met de doelstellingen van het Grond- en pandendecreet en het Vlaams woonbeleid in het algemeen. Ook kan de relevantie van de maatregel getoetst worden, door te bekijken of de doelstelling tegemoet komt aan een maatschappelijke nood. Er dient dan bekeken te worden of er wel degelijk een probleem is van sociale verdringing in de betreffende gemeenten. De technieken die bij deze evaluatie gebruikt kunnen worden zijn een literatuurstudie, een focusgroep en een bevraging van de begunstigden van de maatregel, met een post- of webenquête.

Bibliografie

Baarsma B & K. Janssen (2007), *Selectie sturingsinstrumenten*, SEO Economisch onderzoek, in opdracht van ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Amsterdam.

Barr N. (1987), *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press.

Becker, H. a. (1987) Ex ante-evaluatie: consequentieanalyses, in: Lehning, Percy B. & Simonis J.B.D. (red.) *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam, Boom, pp. 116-130.

Billiet J. & H. Waege (eds.) (2005), *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Uitgeverij De Boeck, Antwerpen.

De Leeuw, E.D. (2005), To mix or Not to Mix Data Collection Modes in Surveys, *Journal of Official Statistics*, Vol. 21(2), pp. 233-255.

De Peuter B., De Smedt J. & G. Bouckaert (2007), *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: evaluatiedesign en -management*. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Doms K., van Damme B., Winters S., Bilsen V. & E. Buyst (2001), *Op zoek naar eigendom. Een onderzoek naar de overheidssteun voor eigenaars van woningen*, Leuven: Hoger instituut voor arbeid.

Donner, J.P.H. (1998) *Staat in beweging*, WRR Voorstudies en achtergronden V100, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Elsinga, M., Haffner, M.E.A. & Van der Heijden, H.M.H. (2008) *Idealen van woonbeleid: legitimatie & financiering*, Rotterdam: SEV.

Grünwald-Schindl, C.A. & Kraan-Jetten, A. (1987) Ex post-evaluatieonderzoek, in: Lehning, Percy B. & Simonis J.B.D. (red.) *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam, Boom, pp. 131-153.

Haffner, Marietta & Marja Elsinga (2007) Huurprijsomkadering in de private huursector in Nederland en Duitsland, *Ruimte & Planning*, 27, nr. 4, pp. 18-29.

Hartog, F. (1981) *Toegepaste welvaartstheorie*, Leiden: H.E. Stenfert Kroese B.V.

Hof, Bert, Carl Koopmans & Coen Teulings (2006) *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*, Amsterdam: SEO economisch onderzoek.

Hutjes, J.M. & van Buuren J.A. (1992) *De gevalsstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*. Boom: Open Universiteit.

Hüttnerr, H. J.M. & Van Snippenburg, L.B. (1995) Groepsinterviews en groepsdiscussie. In Hüttnerr, H. e.a. (red.) *Onderzoekstypen in de communicatiewetenschap*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum (p.667

Koutsoyiannis, A. (1979) *Modern Microeconomics*, London: The Macmillan Press Ltd., 2nd ed.

Majone, Giandomenico (1985) Systems Analysis: A Genetic Approach, in: Miser, Hugh J. & Quade, Edward S. (eds.) *Handbook of Systems Analysis. Overview of Uses, Procedures, Applications, and Practice*, Chichester: John Wiley & Sons, pp. 33-66.

Miser, Hugh J. & Quade, Edward S. (eds.) *Handbook of Systems Analysis. Overview of Uses, Procedures, Applications, and Practice*, Chichester: John Wiley & Sons, pp. xi-xviii.

Morgan, David, L. (1988) *Focus groups as qualitative research*. Qualitative research methods, Volume 16. Newbury Park (Calif.): Sage Publications p.15-16

- Oxley, Michael (2004) *Economics, Planning and Housing*, London, Palgrave.
- De Peuter B., De Smedt J. & Bouckaert, G. (2007), *Handleiding beleidsevaluatie Deel 1-4*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie, Spoor Beleid en Monitoring, Leuven.
- Rossi H., Freeman, P.H, Lipsey M.W. (1999), *Evaluation. A Systematic Approach*, Sage Publications. Thousand Oaks: London.
- Stake, R.E (1995) *The art of case-study research*. Sage Publications: London.
- Stewart, D., Shamdasani, P.M. (1990), *Focus groups; Theory and practice*, Applied social research methods, Series Volume 20.
- Swanborn, P.G. (1996), *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* Boom/Amsterdam, Meppel.
- Swanborn P.G. (1999), *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Uitgeverij Boom, Amsterdam.
- Theeuwes, Jules (2004) Een kritische beschouwing van de "Calculus van het Publiek belang", in: C.N. Teulings, A.L. Bovenberg & H.P. van Dalen (Eds.), *Essays over de Calculus van het publiek belang*, Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Teulings, C.N., Bovenberg, A.L. & Van Dalen, H.P. (2003) *De Calculus van het publieke belang*, Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Vandenbroucke, Pieter, Erik Buyst, Sien Winters, Marja Elsinga, Marietta Haffner & Joris Hoekstra (2007), *Naar een aanbodbeleid voor de Vlaamse private huurmarkt*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO-Woonbeleid, http://www.bouwenenwonen.be/uploads/b2659_onderzoeksrapportprivate_huurmarkt11271.pdf.
- Winters S., Buyst E., Elsinga M., Heylen K., Le Roy M., Tratsaert K., Vandekerckhove B. & F. Vastmans (te verschijnen), *Voorstel tot indicatoren voor het Vlaamse woonbeleid*, Steunpunt Ruimte en Wonen, Leuven.
- Winters, S. (te verschijnen), *Huurprijsregulering en objectivering van prijzen voor de private huurmarkt*, Steunpunt Ruimte en Wonen, Leuven.
- Winters S., van Bortel G., Van Dooren W. & Smets L., (2010) *De prestaties van de Vlaamse sociale huisvestingsmaatschappijen meten en beoordelen*, Steunpunt Ruimte en Wonen, Leuven.
- Wolfson, D.J. (1993) *Kerntaken: van verzorgingsstaat naar transactiestaat*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000) *Het borgen van publiek belang*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Yin, R.K. (2003) *Case study research: design and methods*. Sage Publications: London

